

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE NOUVEAU RÉGIME

DES

ENFANTS ASSISTÉS EN FRANCE

ETUDE DE LA LOI DU 27 JUIN 1904

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le Samedi 22 Juin 1907, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

Edgard BONNEAU

BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1907

A MA GRAND'MÈRE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

LE NOUVEAU RÉGIME

DES

ENFANTS ASSISTÉS EN FRANCE

ÉTUDE DE LA LOI DU 27 JUIN 1904

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Soutenue devant la Faculté de Droit de Bordeaux, le Samedi 22 Juin 1907, à 2 h. 1/2 du soir

PAR

Edgard BONNEAU



BORDEAUX

IMPRIMERIE Y. CADORET

17, RUE POQUELIN-MOLIÈRE, 17

1907

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE BORDEAUX

DOYEN ET PROFESSEUR HONORAIRE : M. BAUDRY-LACANTINERIE, ✱, § I.

PROFESSEURS HONORAIRES { MM. SAIGNAT, ✱, § I.
BARCKHAUSEN, O. ✱, § I., membre corres-
pondant de l'Institut.

MM. MONNIER, ✱, § I., *Doyen*, professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire du droit public français* (Doctorat).

DE LOYNES, § I., professeur de *Droit civil*.

VIGNEAUX, § I., professeur d'*Histoire du droit*.

LE COQ, ✱, § I., professeur de *Procédure civile*.

LEVILLAIN, § I., professeur de *Droit commercial*.

MARANDOUT, § I., professeur de *Droit criminel*.

DUGUIT, § I., assesseur du Doyen, professeur de *Droit constitutionnel et administratif*, chargé d'un cours complémentaire de *Principes du droit public et droit constitutionnel comparé* (Doctorat ès sciences politiques et économiques), et d'un cours d'*Histoire du Droit français* (Doctorat juridique).

DE BOECK, § I., professeur de *Droit international public*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit international privé* (Licence).

DIDIER, § I., professeur de *Droit maritime* et de *Législation industrielle*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit commercial approfondi et comparé* (Doctorat).

CHÉNEAUX, § I., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit civil approfondi* (Doctorat).

SAUVAIRE-JOURDAN, § A., professeur de *Economie politique et Science financière*, chargé d'un cours complémentaire de *Législation et Economie coloniales*.

BENZACAR, § A., professeur de *Economie politique*, chargé d'un cours complémentaire de *Législation française des finances et Science financière* (Doctorat).

FERRON, § A., professeur de *Droit civil*, chargé d'un cours complémentaire de *Droit civil comparé* (Doctorat), et d'un cours d'*Eléments du Droit civil* (Capacité).

BARDE, § I., professeur de *Droit administratif*, chargé d'un cours complémentaire d'*Eléments du Droit public et Droit administratif* (Capacité).

FERRADOU, § A., professeur de *Droit romain*, chargé d'un cours complémentaire d'*Histoire des Doctrines économiques* (Doctorat).

MM. BENOIST, § I., *Secrétaire*.

PLATON, § I., ancien élève de l'Ecole des Hautes Études, *sous-bibliothécaire*.

LALANNE, §, *commis au secrétariat*.

COMMISSION DE LA THÈSE

MM. BENZACAR, professeur..... *Président*.

LEVILLAIN, professeur..... } *Suffragants*.

BARDE, professeur..... }

LE NOUVEAU RÉGIME

DES

ENFANTS ASSISTÉS EN FRANCE

Etude de la loi du 27 juin 1904

INTRODUCTION

Parmi les nombreuses questions que nos études nous ont permis d'envisager, il en est une qui nous a toujours plus particulièrement passionné : l'assistance.

Quoi de plus beau et de plus noble que de venir en aide à notre prochain, que de vouloir contribuer dans la mesure de nos forces à diminuer le nombre trop grand hélas, de ceux qui souffrent? Mais tout élevé que soit ce sentiment, il n'en constitue pas moins un vrai devoir moral qui s'impose non seulement à tout individu, mais encore à toute collectivité.

Sans doute si la parole « Aimez-vous les uns les autres » était partout comprise et appliquée, elle suffirait à tout; à son défaut la notion du devoir humain est nécessaire pour faire naître, grandir et durer l'assistance telle que nous la comprenons. « L'assistance publique, à défaut d'autre assistance, a dit M. Monod, est due à l'indigent qui se trouve temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence ».

Le droit à l'assistance vise donc surtout :

Les enfants.

Les malades.

Les infirmes.

Les vieillards.

De toutes ces catégories d'indigents, s'il en est une qui mérite la sollicitude c'est sans contredit celle des enfants. N'est-il pas du devoir du père de famille de prendre un soin plus particulier de ceux de ses enfants qui, malades, faibles ou infirmes, se trouvent vis-à-vis de leurs frères, plus favorisés de la nature, dans un état d'infériorité marqué pour affronter les vicissitudes de la vie? N'est-il pas aussi du devoir de cette grande famille qu'est l'Etat de venir en aide à ceux de ses membres que les hasards de l'existence ont jetés dans la misère ou ont mis dans l'impossibilité matérielle de subvenir eux-mêmes à leurs besoins?

D'ailleurs l'Etat a droit à tous ses enfants, et si c'est un devoir moral pour lui de secourir ceux qui succomberaient sans son assistance, son intérêt purement matériel lui trace la même ligne de conduite. La Rochefoucaud-Liancourt a dit : « L'assistance à donner aux enfants auxquels les secours publics sont nécessaires est un des plus impérieux devoirs d'un Etat, c'est aussi celui dont il peut se promettre le plus d'avantage » ; l'intérêt humanitaire, l'intérêt économique et la défense

nationale se confondent en effet : chaque enfant qui meurt, c'est un travailleur et un soldat que perd la patrie.

En France on peut malheureusement constater que la population a des tendances à ne s'accroître que fort lentement ⁽¹⁾, de telle sorte qu'en Allemagne le maréchal de Moltke a pu dire : « Du fait du moindre accroissement de la population en France nous gagnons une bataille tous les jours ».

Or, ce faible accroissement de population a sa raison d'être non point dans une plus forte proportion des décès dans notre pays qu'ailleurs, mais dans le faible taux de la natalité ⁽²⁾. Ce n'est pas que notre race soit plus inféconde que les autres, car la stérilité résulte le plus souvent de la restriction volontaire, de ce que Malthus appelait la « *moral restraint* ». Or, puisque le nombre des naissances est peu élevé, le législateur doit s'employer de toutes ses forces à conserver l'existence, si précieuse pour lui, de tous ceux qui sont nés ou même de ceux qui ne sont encore que conçus. L'avortement, en effet, surtout l'avortement volontaire, est une des causes les plus graves de la dépopulation de notre pays; malheureusement il échappe à toute statistique et, le

(1) En 1903, l'excès pour 1.000 des naissances sur les décès était : 16 pour les Pays-Bas ; 15,3 pour la Roumanie ; 14,7 pour la Prusse, 13 pour l'Angleterre, 11,4 pour l'Autriche, 10,5 pour la Belgique, 9,3 pour l'Italie, 4,6 pour l'Irlande, tandis que pour la France elle était de 1,9 seulement. *Rapport annuel de la commission permanente de l'hygiène de l'enfance*, année 1905, par M. le Dr Porak, p. 12.

(2) La proportion des décès pour 1.000 habitants est, en France, de 19,2; dans onze pays d'Europe, cette proportion est plus faible; dans sept, elle est plus élevée.

En ce qui concerne la proportion des naissances pour 1.000 habitants, la France vient en dernière ligne avec 21,1, tandis que ce chiffre atteint 23,1 pour l'Irlande, 27,5 pour la Belgique, 28,4 pour l'Angleterre, 31,5 pour l'Italie, 31,6 pour les Pays-Bas, 34,5 en Prusse, 35,3 en Autriche, 40,1 en Roumanie. *Rapport annuel de la Commission de l'hygiène de l'enfance*, année 1905, par M. le Dr Porak, p. 12.

plus souvent même, à toute répression ⁽¹⁾. Comment espérer que le nombre des avortements et des infanticides diminuera tant qu'on n'en aura pas supprimé les causes... ?

Il serait, avant tout, nécessaire d'assurer à la mère un refuge pendant sa grossesse, une Maternité pour y faire ses couches. En 1793, la Convention avait décidé ⁽²⁾ la création, dans chaque district, d'une maison où la fille-mère pouvait se retirer pour y faire ses couches; elle pourra, ajoutait le décret, y entrer à telle époque de sa grossesse qu'elle voudra. Malheureusement ce vœu n'est pas encore réalisé. La plupart des grandes villes possèdent bien des Maternités, mais dans presque tous ces établissements, pour y admettre les femmes, on exige d'elles des déclarations précises, des pièces d'identité : si elles ont un secret à garder, jamais elles ne se résoudront à fournir ces renseignements.

A Paris, nous dit M. le Dr Porak ⁽³⁾, on a établi des asiles-ouvriers où les femmes enceintes sont reçues sans enquêtes d'aucune sorte; elles accouchent dans les Maternités, où le respect de leur secret est rigoureusement assuré : il serait vivement désirable que les autres départements suivissent l'exemple de celui de la Seine.

Mais pour obtenir le résultat que nous poursuivons, il n'est pas suffisant d'assister la femme au moment de son accouchement; il est indispensable de procurer ensuite à la mère le moyen d'élever son enfant en mettant à sa disposition des crèches bien organisées où elle pourra le laisser pendant qu'elle ira travailler, en lui accordant des secours si les ressources qu'elle possède sont insuffisantes.

⁽¹⁾ En 1903, le nombre des avortements dénoncés à la justice a été de 607; celui des infanticides, de 476. *Annuaire statistique*, Ministère du travail et de la prévoyance sociale, année 1905, p. 103.

⁽²⁾ Décret des 28 juin-8 juillet. Duvergier, V, p. 362 et s.

⁽³⁾ Rapport précité, p. 36.

Enfin, lorsqu'il s'agit d'une jeune fille qui, pour des raisons de famille, ne peut avouer sa maternité et conserver son enfant près d'elle, il faut lui procurer le moyen de se sauver du déshonneur en faisant disparaître le fruit de sa faute sans l'obliger à recourir au crime.

C'est ce moyen qu'est venue offrir la loi du 27 juin 1904, en faisant à l'assistance publique une obligation d'accorder aux mères pauvres des secours temporaires pour prévenir les abandons, en lui imposant de recevoir dans ses services, sans formalités, sans enquête, sans bulletin de naissance, c'est-à-dire à « *bureau ouvert* », tous les enfants qu'on lui apporte.

Les femmes, surtout les filles-mères, qui s'étaient livrées sur elles-mêmes à des pratiques abortives, trouvaient autrefois, devant un jury toujours ému et souvent indulgent, des circonstances atténuantes dans le fait que le père de leur enfant, après avoir abusé d'elles, les avait abandonnées en les voyant enceintes : elles gagnaient peu, à peine de quoi se suffire à elles-mêmes et certainement la présence de leur enfant les eût réduites à la plus extrême misère.... ou bien la crainte de voir leur faute découverte par leur famille les avait affolées et, dans l'un et l'autre cas, elles n'avaient pas hésité à commettre une tentative criminelle, à supprimer un être vivant... Nul doute que les tribunaux ne fassent plus preuve d'autant de mansuétude à leur égard : la loi nouvelle leur a enlevé toutes les circonstances atténuantes, puisqu'elle leur accorde des secours et assure à leur faute le secret le plus absolu.

CHAPITRE PREMIER

Législation en vigueur avant 1904.

Différents textes régissant le service des Enfants Assistés. — Nécessité d'une réforme. — Historique de la loi du 27 juin 1904.

A la veille de la loi du 27 juin 1904, le service des Enfants Assistés était réglé par une multitude de textes souvent contradictoires; décrets, lois et circulaires s'étaient succédé en tel nombre dit M. Henri Thulie, qu'il était difficile de se reconnaître dans ce fatras et qu'un administrateur aurait pu au besoin diriger le service à sa fantaisie, vu qu'il était toujours possible de trouver dans le monceau un texte à sa convenance.

La loi du 10 décembre 1790 avait déchargé les seigneurs hauts justiciers de l'obligation de nourrir les enfants abandonnés dans leur juridiction et avait posé le principe d'un service public fonctionnant sur tout le territoire.

La loi du 13 pluviôse an XIII organisait le service et plaçait sous la tutelle des commissions administratives des hospices les enfants qui y étaient admis.

Le décret du 19 janvier 1811 avait officiellement organisé le Tour et déterminé les principes relatifs à la tutelle à l'éducation des enfants abandonnés ainsi qu'aux dépenses du service.

Les lois de finances de 1817, 1818, 1819, 1820 mettaient à

la disposition des préfets des centimes additionnels pour être affectés au service des enfants trouvés et abandonnés, abrogeant ainsi l'article 12 du décret de 1811, qui faisait contribuer l'État pour 4.000.000 aux dépenses des enfants trouvés; le service, qui depuis 1811 était national, est, de ce jour, devenu départemental et hospitalier.

La loi du 5 mai 1869 contenait la réorganisation financière du service et la loi du 10 août 1871 sur les conseils généraux donnait ⁽¹⁾ à ces assemblées le droit de statuer d'une manière définitive sur toutes les questions intéressant le service des Enfants Assistés et sur la part contributoire des communes aux dépenses.

Le décret du 8 mars 1887 organisait le personnel de l'inspection. Enfin, la loi du 24 juillet 1889 sur la protection des enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés et celle du 19 avril 1898 sur la répression des voies de fait, actes de cruauté et attentats commis envers les enfants complétaient la législation sur la matière.

Telle est la nomenclature ⁽²⁾ un peu longue des textes qui régissaient le service des Enfants Assistés avant la loi de 1904. Mais le plus grand nombre d'entre eux, par exemple le décret de 1811, qui avec la loi de pluviôse an XIII était en quelque sorte la charte fondamentale du service, n'avait cessé d'être violé, même dès son origine ⁽³⁾. Un grand nombre de ses dispositions étaient tombées en désuétude, cédant peu à peu

(1) Article 46, 18° et 19°.

(2) Nous avons laissé de côté un certain nombre de lois, décrets et circulaires qui nous ont paru moins importants; voir leur énumération complète: Sénat, Doc. parl., 1900, annexe 1, p. 555 et s.

(3) C'est ainsi que le Tour, officiellement organisé par l'art. 3, avait disparu puisqu'en 1892 il n'en existait plus un seul en France; les enfants mâles âgés de plus de 12 ans, que l'art. 9 mettait à la disposition du ministre de la marine, n'avaient jamais été réclamés par celui-ci; enfin l'art. 18 garantissant au maître les services gratuits de l'apprenti n'était plus appliqué à cause des mauvais résultats obtenus.

la place à des pratiques d'une légalité souvent contestable, ou avaient été abrogées soit par des décisions ministérielles, soit par les délibérations des conseils généraux à qui la loi de 1871 avait donné pleins pouvoirs pour organiser le service. Les anciens textes avaient été déformés par l'usage, et à côté du droit écrit, il s'était formé un droit coutumier si important que M. Bruyère avait pu dire « qu'un professeur de droit, un étranger qui voudrait connaître notre législation de l'enfance serait d'autant moins au courant de la marche des services qu'il connaîtrait mieux le droit écrit des Enfants Assistés ». D'ailleurs cela résultait de la force même des choses, car si la loi de pluviôse an XIII et le décret de 1811 répondaient certainement aux besoins d'alors, ils avaient cessé d'être en concordance avec les faits; aussi les instructions ministérielles et la coutume avaient-elles permis au service de s'adapter aux exigences de la pratique et la législation des Enfants Assistés n'était en fait qu'une jurisprudence née de la sélection opérée par l'usage dans les textes qui régissaient la matière. « Pourtant, écrit M. Brueyre ⁽¹⁾, telle que l'ont faite le temps, les hommes, les événements, législation ou jurisprudence, c'est un arbre très vigoureux, très vivace qu'il faut se garder d'arracher et dont il suffit de tailler le bois mort, d'élaguer les branches parasites, d'en redresser ou diriger quelques autres pour le rajeunir et lui donner une sève nouvelle ».

Il était donc de première nécessité de trier ces textes, de conserver ceux qui avaient une valeur de doctrine ou d'application, de les réviser afin de les mettre d'accord avec les progrès réalisés en pratique : c'était, par conséquent, moins un travail de création que de réfection et de codification qu'il

(1) Rapport au conseil supérieur de l'Assistance publique au nom de la première section. Sénat, Doc. parl., 1892, p. 134.

fallait accomplir ; toutefois il était naturel de profiter de l'occasion de la révision pour prendre une décision au sujet des principes généraux du service et pour figer en articles de loi des pratiques non écrites, mais dont la valeur avait été prouvée par un long usage.

Il fallait avant tout donner au service le support d'une loi organique, et l'utilité de cette codification ne faisait de doute pour personne ; si malgré de nombreuses tentatives elle n'avait pas abouti, cela provenait surtout de la difficulté de trouver un terrain d'entente entre les partisans du Tour et ses adversaires, et pour vouloir trop bien faire on en était resté à vouloir.

Dès 1842, le 22 août, M. Dufaure, ministre de l'intérieur, instituait une commission de neuf membres à l'effet de préparer un projet de loi sur le service des Enfants Trouvés, qui fut présenté le 16 mars 1850 au ministre par M. Victor Lefranc président de la commission ; malheureusement les choses en restèrent là. Le 21 mars 1850, sur la demande du conseil d'Etat, une enquête fut ordonnée ; la commission chargée de dépouiller les rapports de l'enquête adressa son rapport au ministre le 1^{er} juin 1862 ; ce n'est que sept ans plus tard que fut promulguée la loi sur le service des Enfants Assistés, mais nous l'avons déjà dit, la loi du 5 mai 1869 était purement financière... et une loi générale sur le service faisait toujours défaut bien qu'elle devint de jour en jour plus urgente, tant à raison du temps écoulé que de l'extension que prenait le service et des changements apportés chaque année par les conseils généraux. Aussi le 28 janvier 1899, M. Henri Monod, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publique, présentait au ministre de l'intérieur un rapport ⁽¹⁾ remarquable dans

¹⁾ Sénat, Doc. parl., 1892, annexe 5, p. 113.

lequel il signalait les principales réformes à accomplir, posait nettement les questions à résoudre et indiquait la plupart des solutions que comportaient ces difficiles problèmes.

Ce rapport fut renvoyé à l'examen du conseil supérieur de l'Assistance publique et celui-ci chargea M. Brueyre, ancien chef de la division des Enfants Assistés de la Seine et par conséquent lui aussi spécialiste éminent, d'étudier la question. Son rapport ⁽¹⁾, inspiré d'ailleurs par celui de M. Monod, ainsi que le projet de loi qui l'accompagnait, furent discutés au conseil supérieur ⁽²⁾ qui y consacra la plus grande partie de sa première session de 1890 et presque toute sa session de janvier 1891 ; c'est le projet de loi issu de ces travaux, révisé et amendé sur un certain nombre de points, qui fut déposé au sénat, le 18 février 1892, au nom du gouvernement par M. Constans, ministre de l'intérieur ⁽³⁾. Renvoyé à une commission spéciale, le projet fit l'objet d'un rapport de M. Théophile Roussel, déposé au sénat le 8 juillet 1898 ⁽⁴⁾. Malheureusement, la mort empêcha l'auteur de soutenir son projet devant le sénat, et ce fut à M. Paul Strauss qu'incomba ce soin. Après avis de la commission des finances ⁽⁵⁾, le projet fut adopté en première délibération et sans discussion par le sénat le 1^{er} décembre 1903 ⁽⁶⁾ entre la première et la seconde délibération du sénat, qui eut lieu les 26 février et 1^{er} mars 1904 ⁽⁷⁾ et se termina par l'adoption, M. Paul Strauss déposa un rapport supplémentaire le 9 février 1904 ⁽⁸⁾.

(1) Sénat, Doc. parl., 1892, annexe 5, p. 130.

(2) Sénat, Doc. parl., 1892, annexe VII, p. 152.

(3) Sénat, Doc. parl., 1892, annexe 27, p. 94.

(4) Sénat, Doc. parl., 1900, annexe 283, p. 514.

(5) Rapport de M. Bizarelli le 31 janvier 1902. Sénat, Doc. parl., 1902, annexe 30, p. 55.

(6) Sénat, Déb. parl., 1903, p. 1447.

(7) Sénat, Déb. parl., 1904, p. 229 et 242.

(8) Sénat, Doc. parl., 1904, annexe 25, p. 18.

Le projet adopté par le sénat fut présenté à la chambre le 23 mars 1904 ⁽¹⁾ et suivi d'un rapport de M. Bienvenu-Martin déposé le 31 mars 1904 ⁽²⁾; l'urgence fut déclarée, le projet discuté et adopté les 14 et 16 juin 1904 ⁽³⁾ et la loi fut promulguée au *Journal officiel* du 30 juin.

Telle est l'histoire de notre loi sur l'assistance; non seulement elle introduit l'uniformité et la fixité dans le service, mais encore elle contient des innovations importantes et heureuses, telles que le système de l'admission à bureau ouvert, la fixation des tarifs minima pour les secours temporaires, le paiement des mois de nourrice et de pension, l'organisation sur de nouvelles bases de la tutelle des Enfants Assistés; ce n'est qu'en étudiant en détail les différentes dispositions de la loi que nous pourrons nous rendre compte de la valeur de ces innovations.

(1) Chambre, Doc. parl., 1904, annexe 1628, p. 280.

(2) Chambre, Doc. parl., 1904, annexe 1675, p. 573.

(3) Chambre, Déb. parl., 1904, p. 1435 et 1461.

CHAPITRE II

Diverses catégories d'enfants assistés.

Age maximum pour l'admission. — Enfants secourus. — Enfants en dépôt. — Enfants en garde. — Enfants trouvés. — Enfants abandonnés. — Orphelins pauvres. — Enfants maltraités. — Enfants délaissés ou moralement abandonnés.

Avant d'entreprendre une étude sur les enfants assistés, il est absolument indispensable d'être bien fixé sur ce que nous devons entendre par des « enfants ».

D'une manière générale, dans le langage courant, on désigne sous le nom d'enfant l'individu qui est encore dans la première période de sa vie, depuis la naissance jusque vers l'âge de treize ou quatorze ans ⁽¹⁾. Tel était d'ailleurs le sens que pendant longtemps, au point de vue de l'assistance, on avait donné au mot enfant, car si le décret du 19 janvier 1811 n'en avait pas donné de définition et n'avait pas fixé de limite d'âge pour l'admission des enfants dans les hospices, les instructions ministérielles du 8 février 1823, IV^e partie, chapitre II, portaient ⁽²⁾ : « Aucun enfant abandonné ne peut être admis s'il a atteint sa douzième année » et semblaient bien vouloir laisser au mot enfant sa signification courante.

Cette disposition était vraiment trop restrictive, car elle enlevait le droit à l'assistance départementale à des individus

⁽¹⁾ Littré, *Dictionnaire de la langue française*, II, p. 1384.

⁽²⁾ Duvergier, XXIV, p. 208.

qui en avaient le plus indispensable besoin, aussi bon nombre de départements s'en étaient affranchis et la circulaire ministérielle du 21 janvier 1889 avait abrogé définitivement cette limite.

Le projet initial du conseil supérieur de l'Assistance publique fixait à seize ans la limite d'âge de l'admission, en ajoutant toutefois que le conseil général pouvait « décider que les mineurs seraient admis à l'assistance départementale après l'âge de seize ans... » et pour justifier cette limite, l'exposé des motifs au sénat contenait : « Le projet laisse d'ailleurs aux conseils généraux la faculté d'admettre même des majeurs de seize ans et il est à souhaiter qu'ils usent de cette faculté... Mais il s'agit ici de dépenses obligatoires qui doivent être strictement limitées et il ne paraît pas possible de contraindre les départements à recueillir dans un service d'enfants des malheureux qui ne sont plus des enfants », et le texte du projet initial avait été voté par le sénat en première délibération. Cette limite, il est vrai, ne s'appliquait qu'à l'admission ; une fois entré dans le service, l'enfant y restait placé sous la tutelle de l'administration jusqu'à sa majorité. Il n'était cependant pas conforme à l'esprit de la nouvelle loi, inspirée par des sentiments d'humanité, d'apporter une restriction à la pratique qui s'était établie en exécution de la circulaire ministérielle du 21 janvier 1889, car il y a des garçons âgés de plus de seize ans sans famille, sans ressources, que leur état physique met dans l'impossibilité de pourvoir à leur subsistance ; il y a aussi des jeunes filles qui seraient exposées à bien des dangers, si elles n'étaient pas protégées par une tutelle sage et éclairée ; aussi la commission du sénat ayant proposé de reculer la limite d'admission jusqu'à vingt et un ans, la rédaction actuelle a été adoptée en deuxième délibération par le sénat, puis par la chambre des

députés, après observations de M. Lemire qui termine en ces termes : « Il est donc entendu que c'est à titre exceptionnel que des enfants âgés de plus de seize ans seront admis à l'assistance prévue par la présente loi » ⁽¹⁾. La règle sera, par suite, l'admission jusqu'à seize ans, et ce n'est que lorsque les circonstances en feront une nécessité que l'on admettra dans le service des enfants plus âgés.

Quoi qu'il en soit, nous nous conformerons à la volonté du législateur qui qualifie « *enfants pour l'exécution de la présente loi les mineurs de l'un et de l'autre sexes placés sous la protection ou sous la tutelle de l'assistance publique* » (art. 1^{er}) et nous appliquerons, dans le courant de cette étude, la dénomination d'enfant à tous les malheureux, quel que soit leur âge, compris dans le service des Enfants Assistés.

Sous l'empire du décret du 19 janvier 1811, les enfants assistés se divisaient en trois catégories :

1° Enfants trouvés ; 2° enfants abandonnés ; 3° orphelins pauvres ⁽²⁾.

La loi du 5 mai 1869 était venue y joindre une quatrième catégorie : les enfants secourus temporairement à domicile ; enfin la loi du 24 juillet 1889 avait créé une cinquième catégorie : celle des enfants maltraités ou moralement abandonnés, dans laquelle on a fait entrer plus tard les enfants prévus par l'art. 4 de la loi du 19 avril 1898 ⁽³⁾.

La loi du 27 juin 1904 classe ces enfants en deux grandes catégories :

1° Ceux dont les parents, pour quelque raison que ce soit

(1) Chambre, Déb. parl., 1904, p. 1443.

(2) V. *infra*, p. 37, la controverse qui s'était élevée au sujet des orphelins pauvres.

(3) *Rép. de droit français*, Fuzier-Herman, XX, p. 156, chap. II, § 57.

(défaut de moyens d'existence, hospitalisation ou détention), sont dans l'impossibilité temporaire de s'occuper ; ces enfants sont placés sous la protection de l'autorité publique : *enfants secourus, enfants en dépôt, enfants en garde*.

2° Ceux dont les parents, pour quelque raison que ce soit (abandon, déchéance de la puissance maternelle, mort), sont dans l'impossibilité indéfinie de s'occuper ; ces enfants sont placés sous la tutelle de l'autorité publique : *Enfants trouvés, enfants abandonnés, orphelins pauvres, enfants maltraités, délaissés ou moralement abandonnés*.

L'énumération de ces diverses catégories d'enfants doit être considérée comme limitative, de telle sorte que si un département admettait dans le service un enfant ne rentrant dans aucune d'elles, il devrait en supporter tous les frais et ne pourrait réclamer ni à l'Etat, ni aux communes, leur part dans les dépenses effectuées pour lui.

Nous allons passer successivement en revue ces différentes catégories d'enfants.

Enfants secourus.

L'idée d'accorder des secours aux enfants afin de permettre à leurs parents de ne pas les abandonner est très ancienne : à Rome, Nerva et Trajan l'avaient déjà mise en pratique ⁽¹⁾ ; disparue en France sous l'ancien régime, nous voyons cette institution renaître avec la Convention ⁽²⁾, mais elle ne fut appliquée qu'en 1837 ⁽³⁾. A cette époque, M. Gasparin, ministre de l'intérieur, disait, dans son rapport au roi : « Si la mère pouvait nourrir son enfant, si, au moment de sa

(1) Victor Duruy, *Hist. des Romains*, IV, p. 271 et suiv.

(2) Décret du 28 juin 1793, *supra*, p. 3.

(3) Fuzier-Herman, *op. cit.*, XX, p. 159.

naissance, elle n'était pas souvent dépourvue du plus strict nécessaire, elle se déterminerait difficilement à l'abandonner ; si la femme véritablement indigente avait l'espoir d'obtenir un secours alimentaire qui lui permettrait d'élever son enfant pendant les premiers temps, elle le garderait et ne s'en séparerait plus » ⁽¹⁾.

Malheureusement l'institution se développa lentement :

8.072 enfants seulement étaient reconnus à domicile en
1849

14.614 en 1859 ⁽²⁾

et dix départements n'avaient pas encore adopté ce mode d'assistance.

Les secours ne furent légalement institués que par la loi du 5 mai 1869, qui met (article 3) les « secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon » au premier rang des dépenses extérieures du service.

Les secours temporaires ont de nombreux défenseurs et d'acharnés détracteurs ; ils ont donné lieu à de vives discussions : sans vouloir les reproduire ici, ce qui nous entraînerait loin, écoutons ce qui a été dit à ce sujet dans l'*Exposé des motifs* au sénat : « Les secours temporaires, quand leur acceptation n'est pas le résultat d'une pression excessive et quand la mère offre des garanties morales pour l'éducation de l'enfant, sont le mode le plus salubre d'assistance... Si la mère n'a pas d'affection pour l'enfant, si elle est réduite à une extrême indigence, si elle est vaincue par la maladie, si enfin elle s'abandonne au vice, l'administration doit refuser le secours et provoquer l'abandon ; au contraire, lorsque la femme qui a commis une faute, mais n'est pas tombée dans

⁽¹⁾ *Les enfants abandonnés*, Charles Rhém, p. 111.

⁽²⁾ *La question des enfants abandonnés et délaissés au XIX^e siècle*, Léon Lallemand, p. 61.

la débauché, est valide, qu'elle aime son enfant, qu'elle travaille, les secours sont des plus bienfaisants. Elevé par une telle mère et surtout allaité par elle, l'enfant est moins exposé à la mort que s'il est confié à une salariée. Puis il n'est pas seul, il est l'objet d'une tendresse ; de fait, sinon légalement, il a une famille. Le pupille de l'assistance peut et doit être convenablement soigné, mais il est rarement aimé... Ajoutons que l'accomplissement du devoir maternel n'est pas seulement un gage de survie, un élément de bonheur pour l'enfant : il est pour la mère un principe de relèvement moral » ⁽¹⁾.

En réalité, les critiques des adversaires de ce mode d'assistance s'adressent non pas aux secours temporaires en eux-mêmes, mais à la façon dont ils sont distribués. C'est là, en effet, la partie difficile de la tâche de l'administration ; il faut du tact et de la perspicacité... mais on peut, semble-t-il, affirmer que les secours, accordés avec sagesse et discernement, doivent donner d'excellents résultats, tant pour la mère que l'affection qu'elle a pour son enfant peut retenir sur la pente glissante de la débauche que pour l'enfant pour qui ce mode d'assistance est cent fois préférable à tout autre.

Le législateur de 1904 admit le système des secours temporaires et définit en ces termes l'enfant secouru : celui que « sa mère ne peut pas nourrir ni élever faute de ressources et pour lequel est accordé le secours temporaire institué en vue de prévenir son abandon (art. 3) ; ce secours permettra « à la mère pauvre de garder et de nourrir son enfant ou de le placer en nourrice » (art. 7).

La loi a cherché à atteindre un double but : d'une part, restreindre le nombre des abandons, d'autre part, diminuer

(1) Exposé des motifs au sénat, *Journal officiel*, Doc. parl., sénat, 1892, p. 96.

la mortalité des enfants en donnant à la mère qui ne peut se résoudre à abandonner son enfant, de quoi l'empêcher de succomber par le manque de soins et de nourriture ⁽¹⁾.

Avant la loi du 27 juin 1904, les secours temporaires étaient accordés presque exclusivement aux enfants illégitimes et c'était à titre tout à fait, exceptionnel que les enfants légitimes de veuves ou de femmes abandonnées par leurs maris pouvaient en bénéficier, car les administrations départementales prétendaient que c'était à la commune, par l'intermédiaire de son bureau de bienfaisance, qu'incombait la charge de les secourir.

Mais il arrivait souvent que dans la commune il n'existait pas de bureau de bienfaisance ou s'il en existait un qu'il refusait le secours ⁽²⁾; à qui la mère légitime devait-elle s'adresser? De plus, en supposant que les choses se passent pour le mieux et que le bureau de bienfaisance intervienne, les allocations qu'il fournit sont presque toujours plus faibles que celles de l'administration départementale; nous nous trouvions donc souvent en présence du fait suivant, profondément injuste et immoral: une fille-mère, récidiviste, recevant des secours bien plus considérables qu'une courageuse mère de famille veuve ou abandonnée par son mari... Aussi le § 2 de l'art. 7 de notre loi est-il venu tempérer la rigueur de ce principe, en décidant que le secours « peut être accordé aux enfants de femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leurs maris ». Voilà donc les enfants issus d'union régulière admis à participer aux secours départementaux; mais pourquoi avoir limité cette attribution de secours au cas où la famille sera privée de

(1) Instructions ministérielles du 15 juillet 1904. *Bulletin officiel minist. int.*, 1904, p. 277.

(2) En 1900, sur 36.000 communes en France, 20.000 étaient dépourvues de bureau de bienfaisance.

son chef? Il peut se faire que le père, sans vouloir abandonner les siens, soit malade ou dans la misère, mais que ne pouvant se résoudre à se séparer de ses enfants il s'impose pour les garder des privations de toute sorte, faisant des sacrifices presque surhumains; une telle famille devrait certainement avoir droit aux secours départementaux.

Cette limitation du secours au cas où la famille est privée de son chef naturel a été vivement critiquée par M. Emile Rey, qui faisait remarquer que la pratique de certains départements était bien plus large sur ce point que la loi nouvelle, et M. de La Ferronnays, lors de la discussion à la chambre, a déclaré regretter qu'on ne se fût pas rendu aux raisons de M. Rey et qu'on n'eût pas voté l'amendement qu'il avait proposé.

D'ailleurs, les tendances que nous venons d'exprimer étaient si fortes qu'elles ont pris corps dans l'article 44 de la loi de finances du 22 avril 1905 ⁽¹⁾ qui, par une légère modification du texte de notre loi, est venue opérer la réforme demandée. Au mot « mère » le législateur a ajouté ceux de « père ou ascendants » et l'article 3 est alors ainsi conçu : « L'enfant que *son père, sa mère ou ses ascendants* ne peuvent nourrir ni élever faute de ressources et pour lequel est accordé le secours temporaire en vue de prévenir son abandon ». Puis dans l'article 7 il a retranché la 2^e partie du § 2 devenue inutile : « Il (le secours) peut être accordé aux enfants de femmes veuves, divorcées ou abandonnées par leurs maris ». Par l'effet de cette modification, l'esprit de la loi devient beaucoup plus équitable, et chose remarquable, l'assistance publique se trouve réaliser des bénéfices pécuniaires importants : en effet, ces secours temporaires permettent à des

(1) *Journal officiel*, 23 avril 1905, p. 2573.

familles nécessiteuses de garder leurs enfants, le chiffre des abandons est diminué d'autant, et comme il coûte environ quatre ou cinq fois moins d'accorder des secours temporaires pour un enfant que de le recevoir comme pupille de l'assistance, il s'ensuit qu'une disposition qui paraît avoir un sens plus libéral se traduit pour l'administration par une réelle économie.

Mais il s'agit, avant tout, de bien préciser la portée de la modification introduite dans la loi ; que doit-on entendre par « le père, la mère ou les ascendants » ? Faut-il que l'enfant ait seulement son père ou sa mère ou ses ascendants, ou bien s'agit-il d'un enfant ayant à la fois son père et sa mère mais dont la famille est indigente ? Dans la circulaire du 12 juillet 1905 ⁽¹⁾, le ministre de l'intérieur se déclare partisan de la première de ces deux hypothèses et condamne la seconde en ces termes : « Je n'hésite pas à me prononcer pour la négative et à penser qu'après comme avant la loi du 22 avril 1905, l'assistance aux familles indigentes ne doit pas s'effectuer au moyen de secours spéciaux au service départemental des Enfants Assistés... Il n'est pas douteux que l'article 44 de la loi de finances du 22 avril 1905 n'a pas pour objet de substituer le département à la commune pour l'assistance aux familles nombreuses et indigentes ».

Telle semblait d'ailleurs être la portée de l'art. 7 avec sa nouvelle rédaction, mais M. Forest, trouvant trop restrictive l'interprétation de la circulaire du 12 juillet 1905, proposa, lors de la discussion de la loi de finances de 1905, de remanier les termes de l'art. 3 comme suit : « Est dit enfant secouru, l'enfant menacé d'abandon que ses parents ne peuvent nourrir ni élever faute de ressources et pour lequel est

⁽¹⁾ *Bull. offic. minist. int.*, 1906, p. 337.

accordé le secours temporaire en vue de prévenir l'abandon ». Le gouvernement ayant répondu à M. Forest qu'il interprétait bien l'article de la loi dans le sens de l'amendement proposé, une circulaire ministérielle du 23 avril 1906 ⁽¹⁾ est venue donner aux préfets de nouvelles instructions : «... Il est donc bien entendu qu'un enfant peut recevoir ce secours si son père et sa mère sont encore vivants et même s'ils ne sont pas séparés... tous les enfants en danger d'être abandonnés doivent recevoir le secours... Or si l'enfant a encore ses père et mère, ce ne peut être que dans des cas heureusement fort exceptionnels qu'il sera en danger d'être abandonné ou de périr. Mais ces cas existent et le législateur devait les prévoir..., il eût été d'une injustice flagrante que le fait pour l'enfant d'avoir ses père et mère le privât du droit au secours ».

Mais alors, puisque telle est en définitive l'interprétation qu'il convient de donner à notre article, pourquoi la commission de prévoyance et d'assistance sociale de la chambre des députés a-t-elle repoussé la rédaction qu'on lui avait proposée : « l'enfant que ses parents » pour lui substituer l'énumération « son père, sa mère ou ses ascendants » dans laquelle les termes semblent exclusifs les uns des autres ?

Dans le dernier paragraphe de l'art. 7, le législateur accorde à la mère qui légitime son enfant une prime dont le montant est fixé par le conseil général, et il consacre de plus une pratique suivie dans quelques départements et qui consiste à continuer le secours temporaire « s'il y a lieu », c'est-à-dire s'il est toujours nécessaire et malgré le versement de la prime.

⁽¹⁾ *Bull. off. minist. int.*, 1906, p. 239.

Dans le plus grand nombre des départements, lorsqu'un enfant avait été légitimé et que la prime avait été payée, on cessait de verser le secours; aussi lorsque les parents légitimaient leurs enfants dans les premiers mois de sa vie, ils subissaient une perte très forte, car la durée ordinaire des secours temporaires est de trois ans et leur quotité s'élève quelquefois jusqu'à 30 francs par mois, tandis que la prime de légitimation est, en général, de 60 francs ⁽¹⁾. La suppression des secours avait très souvent pour effet de retarder la légitimation jusqu'au moment où les secours prenaient fin et quelquefois ce retard l'empêchait d'avoir lieu; c'est donc dans l'intérêt de l'enfant que l'art. 7 *in fine* a décidé que la légitimation n'entraînerait pas comme conséquence obligatoire la cessation du secours. Ce paragraphe de notre article a perdu une partie de son intérêt primitif depuis que la nouvelle rédaction des art. 3 et 7 a été interprétée dans le sens que nous venons de voir par la circulaire du 25 avril 1906. En effet, la continuation du secours temporaire après la légitimation, qui était un fait exceptionnel alors qu'on exigeait pour l'accorder que le père de famille fût absent du foyer, devient presque, avec la nouvelle interprétation, l'application du droit commun, puisque le secours peut être accordé « si le père et la mère sont vivants et même s'ils ne sont pas séparés ».

Pour qu'un enfant entre dans la catégorie des enfants secourus, il faut qu'il soit gardé par sa mère et que le secours temporaire soit payé; cet enfant pourra bien être mis en nourrice, mais par les soins de sa mère et sans l'intervention de l'administration. Si un orphelin pauvre était recueilli par

(1) Circ. minist. du 29 nov. 1890.

un parent ou un ami moyennant l'allocation d'un secours, l'administration ne devrait pas hésiter à l'accorder, puisque sans cela l'enfant serait abandonné et entièrement à la charge de l'Assistance.

C'est le conseil général qui règle le mode, la périodicité et la durée des secours ; dans la pratique, ils sont payés en argent, tous les mois, tous les deux mois ou tous les trois mois, d'avance ou à terme échu et ordinairement à la mère ; mais lorsque le conseil général pense que l'intérêt de l'enfant l'exige, il peut décider de mandater directement le secours au nom de la nourrice, épargnant ainsi à la mère la tentation d'en détourner tout ou partie à son profit. Lorsque la mère voit s'accroître les ressources dont elle dispose, le secours doit être diminué dans la même proportion ; si elle cesse d'être indigente, le secours devra prendre fin puisque la cause qui en avait déterminé l'allocation a disparu. Enfin, si la mère cesse de donner à son enfant les soins indispensables à la vie et à la santé, l'administration pourra, après lui avoir adressé toutes les exhortations possibles, supprimer le secours qui n'atteindrait plus son but, l'enfant devant en être l'unique bénéficiaire ; il y aurait même lieu, dans l'intérêt de ce dernier, de provoquer son abandon.

La liberté dont jouissent les conseils généraux en matière de secours temporaires n'est limitée qu'en ce qui concerne le taux ; en effet de l'avis général, au moment où notre loi fut votée, les secours étaient absolument insuffisants.

En 1903, dans 2 départements seulement ils étaient de 25 francs par mois.

Dans 1 département ils étaient de 20 francs par mois

3	»	»	18	»
8	»	»	15	»

Dans 3 départements ils étaient de 14 francs par mois

17	»	»	12	»
18	»	»	10	»
2	»	»	9	»
6	»	»	8	»
5	»	»	7	»
3	»	»	6	»
4	»	»	5	» (1)

Comment voulait-on qu'avec des secours aussi minimes la mère pût subvenir aux besoins de son enfant, surtout lorsqu'elle était obligée de le mettre en nourrice ? Aussi l'art. 53 de la loi de 1904 décide-t-il que les secours ne pourront descendre au-dessous d'un tarif minima établi par zones et déterminé par un tableau annexé à la loi de finances et révisé tous les cinq ans (2).

Les secours temporaires ne sont accordés que lorsqu'on s'est rendu compte que la mère est véritablement nécessiteuse, c'est-à-dire après enquête..... Or, bien souvent la mère est dans la dernière misère et s'il lui faut attendre quelques jours avant de recevoir aucune aide, c'est l'enfant qui en pâtit ; la mortalité des enfants illégitimes, gardés par leur mère, nous dit M. le Dr Porak (3) est près du double de celle des enfants reçus, dès les premiers jours de leur naissance, au service des Enfants Assistés. Il est donc absolument indispensable de fournir immédiatement à la mère du linge et quelque argent pour faire face aux besoins les plus pressants, c'est ce qu'on appelle le « secours de premier besoin ». Aussi,

(1) Sénat, Déb. parl., 1903, *J. off.* du 2 déc., p. 1449.

(2) A propos des tarifs minima des secours temporaires, des salaires de nourrices, des primes de service et des prix de pensions, v. *infra*.

(3) *Rapport annuel de la commission permanente de l'hygiène de l'enfance*, par M. le Dr Porak, année 1905, p. 34.

bien que la loi de 1904 n'en parle pas, les instructions ministérielles du 13 juillet 1904 ⁽¹⁾, recommandent aux préfets « d'introduire, s'ils ne sont pas déjà en usage dans leur département, le secours de premier besoin et la délivrance d'une layette, en faisant ressortir que c'est là le complément indispensable du secours temporaire ».

Quoi qu'il en soit, le secours temporaire ne doit être accordé qu'en vue de prévenir l'abandon, de telle sorte que lorsqu'une mère n'est pas décidée à abandonner son enfant, le secours ne lui est pas dû. Supposons que deux femmes nouvellement accouchées, l'une, bonne mère, prête à faire tous les sacrifices possibles pour garder son enfant et l'élever, l'autre, mère sans entrailles, disposée à l'abandonner, se présentent au bureau de l'Assistance publique, l'employé chargé de les recevoir va demander à la première si elle est résolue à abandonner son enfant. « Jamais » répondra celle-ci avec énergie... et dans ce cas on pourra ne pas lui accorder le secours puisqu'il n'aura pas pour effet de prévenir l'abandon, tandis que la mauvaise mère qui portera son enfant au bureau bien décidée à l'abandonner se verra offrir avec insistance le secours temporaire...

Hâtons-nous de dire que dans la plupart des départements on ne donne pas à la loi une interprétation aussi restrictive et qu'en dehors de toute idée d'abandon de la part de la mère on accorde le secours lorsqu'elle est véritablement indigente.

⁽¹⁾ *Bulletin officiel du ministère de l'intérieur*, 1904, p. 279.

Enfants en dépôt.

L'enfant en dépôt est celui qui, laissé sans moyens d'existence par suite de l'hospitalisation ou de la détention de ses père, mère ou ascendants, est recueilli temporairement dans le service des Enfants Assistés (art. 4).

Cette catégorie d'enfants n'est pas une innovation de notre loi, car le règlement modèle de 1862 la définissait en ces termes : « 1° Les enfants de prévenus, accusés ou condamnés indigents ; 2° les enfants des indigents traités ou admis dans un établissement hospitalier jusqu'à la sortie du père ou de la mère » (1).

Le projet du gouvernement les confondait avec les enfants secourus, à tort semble-t-il, car ils en diffèrent profondément ; cette dénomination d'enfant en dépôt, empruntée au langage de l'Assistance publique de Paris et introduite dans la loi par M. Strauss, dépeint très bien leur situation vis-à-vis de l'administration en les distinguant d'une part des enfants recevant des secours tout en restant dans leur famille et, d'autre part, des pupilles de l'assistance publique, puisqu'ils ne sont que temporairement à la charge de cette dernière et que leurs parents, qui n'ont encouru aucune déchéance de la puissance paternelle, peuvent les reprendre à tout moment et sans autorisation.

Pour qu'un enfant soit recueilli par l'assistance comme enfant en dépôt, est-il nécessaire que son père et sa mère, ou que seulement l'un des deux soient détenus ou hospitalisés ?

La circulaire ministérielle du 8 février 1823 se prononçait pour la première hypothèse, décidant que si la mère ou le père était détenu l'enfant restait à la charge de celui qui

(1) Sénat, Déb. parl., 1904, *J. off.* du 27 février, p. 230.

était en liberté. Mais, lors de la discussion de l'article 4 au sénat, M. Riou ayant demandé qu'il ne soit pas nécessaire que « les père, mère ou ascendants soient simultanément recueillis dans les hospices » pour que l'enfant soit accepté en dépôt, le rapporteur M. Strauss, a répondu : « La commission et le gouvernement sont entièrement d'accord avec l'honorable M. Riou pour donner l'interprétation la plus large et la plus libérale au texte de l'article 4 » (1). En effet, le père étant à l'hôpital ou en prison, la mère reste seule à la maison, et si elle a beaucoup d'enfants à sa charge il lui devient impossible d'aller au dehors gagner de quoi nourrir sa nombreuse famille et de continuer à vaquer aux soins du ménage. Si c'est la mère qui est malade ou détenue, le père ne peut continuer à gagner de quoi nourrir ses enfants tout en restant à la maison pour les surveiller et les soigner, d'ailleurs ce n'est pas son rôle, surtout lorsque les enfants sont en bas âge. Il était donc nécessaire de ne pas imposer comme condition de l'admission d'enfants en dépôt que leur père et leur mère fussent simultanément dans l'impossibilité de gagner leur vie, il suffit que l'un des deux soit dans cette situation (2).

Dans le département de la Gironde, lorsque le père et la mère, dans l'extrême indigence, sont malades chez eux, l'assistance publique consent à se charger de leurs enfants en les faisant rentrer dans la catégorie des enfants en dépôt. Cette interprétation de l'article 4 est évidemment humanitaire mais elle nous semble un peu large : il eût été intéressant de savoir si d'autres départements suivaient l'exemple de la Gironde ; nous n'avons malheureusement pas pu nous procurer ce renseignement.

(1) Sénat, Déb. parl., 1904, *J. off.* du 27 février, p. 230.

(2) Instructions minist. du 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 275.

Enfants en garde.

Cette catégorie comprend les enfants dont la garde a été confiée à l'assistance publique en exécution des articles 4 et 5 de la loi de 1898. Le rapport de M. Théophile Roussel n'en faisait pas mention et cela s'explique puisqu'ils ne sont entrés dans le service des Enfants Assistés que par l'application de la loi de 1898, qui est venue modifier l'art. 66 du code pénal. Cet article portait que lorsqu'un délinquant mineur de seize ans aurait agi sans discernement il serait remis à ses parents ou conduit dans une maison de correction... ; donc, lorsque la famille ne présentait pas des garanties suffisantes pour s'occuper sérieusement d'un jeune délinquant qui n'était pas profondément perversi, il ne restait au juge qu'à l'envoyer en correction, et là, au contact de mauvais garnements endurcis, il ne pouvait que se gâter ; il s'agissait donc de remplacer l'éducation pénitentiaire par un système moins dangereux pour la moralité des jeunes délinquant, par l'éducation hospitalière.

Dès 1892, le conseil général de la Seine avait créé à l'hospice de la rue Denfert-Rochereau un quartier spécial réservé aux délinquants mineurs de seize ans, comprenant vingt places pour les garçons et vingt pour les filles. Cet asile était destiné à recevoir les jeunes mineurs au sujet desquels le juge d'instruction insuffisamment éclairé désirait des renseignements sur le caractère, l'état intellectuel, le degré de repentir ou de perversité ; il devait recevoir aussi les jeunes délinquants qui, dès le début, donnaient des marques de soumission et semblaient devoir être admis dans le service des Enfants Assistés. Quant aux enfants foncièrement mauvais et incorrigibles, ceux dont on ne pouvait rien espérer, ils devaient rester à la Petite Roquette, de crainte que leur pré-

sence à l'asile n'apportât le trouble dans le service et ne nuisit aux bons sans leur être profitable à eux, mauvais sujets endurcis. L'enfant envoyé par le juge d'instruction à l'asile était accompagné d'un bulletin portant comme en-tête : « Envoi en observation à l'asile temporaire de l'hospice des Enfants Assistés ». Sur la deuxième page le juge inscrivait les points sur lesquels la surveillance de l'administration devait plus spécialement porter ⁽¹⁾; cette dernière fournissait au juge des renseignements sur la conduite de l'enfant. Si elle était mauvaise, faisant comprendre qu'aucun amendement n'était à espérer ou si l'insoumission de l'enfant donnait des craintes pour la discipline de la maison, il était réintégré en prison; si au contraire sa conduite était bonne, donnant lieu d'espérer un retour dans la bonne voie, le juge averti par l'administration pouvait rendre une ordonnance de non-lieu et remettre l'enfant à ses parents ou le faire entrer définitivement dans le service des Enfants Assistés ⁽²⁾.

C'est donc en suivant l'exemple du département de la Seine (exemple que quelques autres, notamment l'Eure, avaient imité) que la loi du 19 avril 1898 a ordonné, par ses articles 4 et 5, la remise de l'enfant délinquant soit à un parent, soit à une personne ou à une institution charitable, soit enfin à l'Assistance publique. Les tribunaux ont donc maintenant, outre les deux solutions prévues par l'article 66 du code pénal, la remise de l'enfant à ses parents et l'envoi en correction, un moyen terme plus sûr que le premier, moins rigoureux que le second et qui consiste à confier l'enfant à une institution charitable, ou à l'Assistance publique.

(1) Voir dans la *Revue pénitentiaire*, Bulletin des prisons, année 1894, p. 680 et suiv. un modèle de ces bulletins.

(2) Rapport de M. Huet, *Revue pénitentiaire*, Bulletin des prisons, année 1894, p. 673 et suiv.

La loi de 1898 a pour titre : « Répression des violences, voies de fait, acte de cruauté et attentats commis envers les enfants » et ce n'est qu'accidentellement, pour ainsi dire, et sous l'influence de M. Béranger, que la loi est venue comprendre les enfants auteurs en même temps que les enfants victimes ; ce résultat a été obtenu par l'adjonction au texte primitif du membre de phrase « par des enfants ».

ART. 4. « Dans tous les cas de délits ou de crimes commis » *par des enfants* ou sur des enfants, le juge d'instruction » pourra, en tout état de cause, ordonner, le ministère public » entendu, que la garde de l'enfant soit provisoirement confiée, » jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive, à un » parent, à une personne, ou à une institution charitable qu'il » désignera, ou enfin à l'Assistance publique. Toutefois les » parents de l'enfant jusqu'au cinquième degré inclusivement, » son tuteur ou son subrogé tuteur et le ministère public » pourront former opposition à cette ordonnance ; l'opposition » sera portée à bref délai devant le tribunal en chambre du » conseil par simple requête ».

ART. 5. « Dans le même cas, les cours et tribunaux saisis » du crime ou du délit pourront, le ministère public entendu, » statuer définitivement sur la garde de l'enfant ».

La loi de 1898 confère donc au juge d'instruction à titre provisoire et au tribunal à titre définitif le droit de retirer au père la garde de son enfant, et de la donner à un tiers, à une institution privée ou à l'Assistance publique, résultat qu'on ne pouvait que difficilement obtenir sous l'empire de la loi du 24 juillet 1889 ⁽¹⁾.

Avant la loi de 1904, certains conseils généraux refusaient de prendre en charge les dépenses qu'occasionnaient ces

(1) *Lois nouvelles*, année 1899, 1^{re} partie, p. 70 et suiv.

enfants confiés à l'assistance publique par les tribunaux, et aucun texte ne les leur imposant, on ne pouvait forcer ces assemblées à les voter ; notre loi, ayant fait des enfants désignés par les articles 4 et 5 une catégorie comprise dans le service des Enfants Assistés, a mis fin à toute discussion à ce sujet ⁽¹⁾.

D'une manière générale pour ses pupilles, l'Assistance publique emploie le placement dans des familles ; or, si ce système pouvait très bien s'appliquer à des enfants victimes de crimes ou de délits, il n'était pas sans soulever de sérieuses difficultés lorsqu'il s'agissait d'enfants délinquants ; la loi du 28 juin 1904 sur « *l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux* » est venue remédier à cet état de choses et fournir à l'administration le moyen de se débarrasser d'enfants pervertis qui ne peuvent rester dans aucun placement.

La loi du 28 juin s'occupe des « pupilles de l'assistance » impropres au placement familial ; mais de ce que les enfants en garde et en dépôt ne sont pas à proprement parler des pupilles de l'assistance, puisqu'ils ne figurent pas dans l'énumération de l'art. 6 de la loi du 27 juin 1904, il ne faut pas conclure que les dispositions de la présente loi ne leur sont pas applicables ; d'ailleurs, pour les enfants en garde, surtout pour les enfants auteurs, fréquent sera le cas où ils ne pourront être confiés à des familles, et on ne voit pas bien ce qu'en devrait faire l'assistance publique si elle ne les traitait pas comme ses pupilles difficiles ou vicieux.

Si l'enfant dont il s'agit est seulement indiscipliné ou s'il a un caractère difficile, il sera placé dans une école professionnelle (art. 1). Ces écoles départementales ou privées (dans

(1) Henri Ripert, *Chronique administrative, Revue de droit public*, 1904, p. 606, note 2.

ce dernier cas, elles doivent être autorisées par le ministre) sont destinées, tant par l'organisation du travail que par le recrutement du personnel de surveillance et l'agencement des locaux, à réformer le caractère des enfants qui y sont placés ⁽¹⁾. S'ils font preuve « d'immoralité, de violence ou de cruauté », ils seront, sur décision du tribunal civil, remis à l'administration pénitentiaire qui les recevra dans un de ses établissements ou quartiers d'observation jusqu'à ce que, fixée sur leur degré de perversité, elle les place dans une colonie ou maison pénitentiaire ou dans une colonie correctionnelle (art. 2). Dans les colonies pénitentiaires où on met les moins endurcis, les enfants sont élevés en commun et appliqués à des travaux agricoles; dans les colonies correctionnelles où l'on envoie les plus indisciplinés, les enfants sont soumis au régime cellulaire.

Enfants trouvés.

On désigne sous la dénomination d'enfant trouvé celui qui, né de père et mère inconnus, a été trouvé dans un lieu quelconque ou porté à un établissement dépositaire.

Cette catégorie était celle qui, autrefois, fournissait la plus grande partie du contingent des Enfants Assistés, car la pratique de se débarrasser d'un enfant en le déposant dans la rue, dans un jardin public, dans une église était très répandue. Lorsque le Tour eut fait son apparition et qu'il fut possible de porter l'enfant directement à l'établissement hospitalier, le nombre des enfants exposés diminua et celui des trouvés augmenta, car tous les enfants jetés au Tour étaient des enfants trouvés; avec le régime actuel, celui de l'admis-

(1) Instructions ministérielles du 20 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 324.

sion à « bureau ouvert », on ne classe plus parmi les trouvés que ceux dont les parents s'obstinent à garder l'incognito et qui sont portés à l'hospice dépositaire sans bulletin de naissance ⁽¹⁾. Il y a cependant encore des enfants trouvés dans toute l'acception du mot, ou si l'on préfère des enfants que l'on trouve exposés, car certaines femmes, retenues par la crainte de se voir en présence de l'employé de l'assistance qui va, elles le savent, leur poser des questions auxquelles pourtant elles ne seront pas obligées de répondre, préfèrent abandonner leur enfant dans un lieu quelconque que d'aller le porter au bureau des admissions.

L'enfant trouvé exposé n'a pas d'état civil ; il importait de lui en créer un : l'art. 58 du code civil donne les instructions nécessaires et indique les obligations imposées à toute personne qui trouve un enfant nouveau-né : elle sera tenue de le remettre à l'officier de l'état civil, ainsi que les vêtements et autres effets trouvés avec l'enfant, et de déclarer toutes les circonstances du temps et du lieu où il aura été trouvé. Tous ces renseignements ont pour but de permettre plus tard de constater l'identité de l'enfant et de permettre, le cas échéant, de le reconnaître ; le tout est consigné sur un procès-verbal inscrit sur le registre de l'état civil qui servira d'acte de naissance à l'enfant ; il devra énoncer son âge apparent, son sexe, « les noms qui lui seront donnés, l'autorité civile à laquelle il sera remis ». Des noms doivent donc être donnés à l'enfant et ce n'est pas la personne qui le présente à l'officier de l'état civil, mais bien cet officier lui-même qui a qualité pour cela. La circulaire ministérielle du 30 juin 1812 ⁽²⁾

(1) Dans la Gironde, en 1903, sur 589 admissions, il n'y avait que 76 trouvés ; en 1904, sur 562 admissions, 78 trouvés. *Rapport de M. Delage, inspecteur des Enfants Assistés de la Gironde*, 1904, p. 28.

(2) *Recueil de circulaires et instructions émanées du Ministère de l'intérieur*, I, p. 504.

semble dire que c'est le code civil qui édicte cette prescription et pour cela, à la virgule qui, dans le code, sépare le membre de phrase « les noms qui lui seront donnés » de cet autre « l'autorité civile à laquelle il sera remis », elle substitue la préposition « par »; la phrase prend alors la forme suivante : « *Les noms qui lui seront donnés par l'autorité civile à laquelle il sera remis* ».

Les officiers de l'état civil ne doivent pas inscrire ces enfants sous un vocable unique à forme de prénom, ce qui pourrait, dans la suite, leur causer préjudice en révélant leur origine à tout venant; ils devront donc leur donner un ou plusieurs prénoms et un nom patronymique qui ne devra ni évoquer l'origine de l'enfant, ni appartenir à une famille de la commune, ni pouvoir attirer l'attention par sa bizarrerie⁽¹⁾. Certains officiers de l'état civil, faisant de l'esprit, avaient donné à des enfants trouvés des noms vraiment ridicules, tels que « *Dukdelespasse, Delabicyclette* » (tribunal civil de Pontivy, 5 mai 1902). Ces officiers facétieux auraient bien dû comprendre qu'il s'agissait non pas d'un amusement, mais d'une chose on ne peut plus sérieuse, car ils donnent à des individus des noms que ceux-ci porteront toute leur vie et transmettront même souvent à plusieurs générations; des dénominations semblables à celles que nous venons de citer étant notoirement absurdes, les tribunaux peuvent en ordonner la radiation sur les registres de l'état civil⁽²⁾.

En pratique, lorsqu'une personne trouve un enfant dans la rue ou dans tout autre endroit, elle se contente de le porter à l'établissement dépositaire, sans se conformer aux pres-

(1) Circulaire du ministre de la justice, 31 déc. 1905; *Répertoire administratif des maires et des conseillers municipaux*, année 1906, p. 104.

(2) *Répertoire administratif des maires et des conseillers municipaux*, année 1904, p. 291.

criptions de l'art. 58 du code civil; l'administration l'admet provisoirement et fait aussitôt deux déclarations : l'une à la mairie, l'autre au parquet. Des recherches sont faites et si, au bout de dix jours, elles n'ont amené aucun résultat, l'assistance publique fait dresser un acte de naissance par l'officier de l'état civil et l'admission devient définitive. Mais pendant les dix jours que l'enfant est resté dans le service à titre provisoire, il a bien fallu lui donner un nom pour le désigner et l'inscrire sur le registre; lorsqu'on dresse son acte de naissance, on lui conserve ce nom, auquel l'officier de l'état civil en ajoute deux ou trois; l'administration a donc participé à la dénomination de l'enfant.

L'expression d'enfant trouvé ayant un caractère pénible, le projet du gouvernement ne la mentionnait pas, non qu'il voulût supprimer cette catégorie d'enfants assistés, car il y aura toujours « des enfants qui auront été trouvés », mais parce qu'il voulait qu'administrativement parlant il n'y eût plus d'enfants portant la dénomination de trouvés, abandonnés ou orphelins pauvres. Cependant, pour plus de précision, après avoir désigné sous le nom de pupilles de l'assistance tous les enfants placés sous la tutelle de l'administration, le législateur a trouvé bon de rétablir les anciennes dénominations d'enfant trouvé, abandonné, orphelin pauvre, maltraité, délaissé ou moralement abandonné, pour distinguer les différentes espèces de pupilles.

Enfants abandonnés.

La catégorie des enfants abandonnés comprend ceux qui, nés de père ou de mère connus, en sont délaissés sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants.

Le projet du conseil supérieur de l'assistance définissait les enfants abandonnés en faisant une distinction :

« 1° Celui qui né de père ou de mère connus en est délaissé » sans qu'on sache ce que les père et mère sont devenus et » sans qu'on puisse recourir à eux ou à leurs ascendants ;

» 2° L'enfant qui, par suite de l'incapacité physique ou » intellectuelle de ses père et mère ou ascendants, se trouve » sans asile ni moyen d'existence ».

Comme en réalité cette distinction ne correspond pas à grand' chose, vu que l'incapacité physique ou intellectuelle est le plus souvent la circonstance qui empêche de recourir aux parents et que, de plus, il n'y a pas deux catégories distinctes d'enfants abandonnés, le projet du gouvernement a repoussé cette définition et lui a substitué la rédaction actuelle.

Sous l'empire du décret de 1811, on hésitait sur le point de savoir s'il fallait comprendre dans cette catégorie les enfants nés d'une union régulière, les enfants légitimes; actuellement l'hésitation n'est plus possible, car le législateur, en permettant de recourir aux ascendants du père ou de la mère, a nettement indiqué son intention d'accueillir les enfants légitimes parmi les abandonnés, puisque c'est seulement lorsqu'il y a eu mariage que, à défaut du père ou de la mère, on peut recourir aux grands parents.

Orphelins pauvres.

L'orphelin pauvre est « l'enfant qui, n'ayant ni père, ni mère ni ascendants auxquels on puisse recourir, n'a aucun moyen d'existence ».

Les trois catégories de pupilles de l'assistance que nous venons d'étudier (enfant trouvé, enfant abandonné, orphelin

pauvre) étaient mentionnées dans le décret-loi du 19 janvier 1811 qui les définissait à peu près dans les mêmes termes.

Malgré cela, les orphelins pauvres avaient été exclus du service des Enfants Assistés et il avait fallu, pour faire cesser cet état de choses, un avis du conseil d'Etat du 20 juillet 1842 ⁽¹⁾. La loi de 1904 a mis fin à toute discussion possible à ce sujet en inscrivant l'orphelin pauvre parmi les pupilles de l'assistance.

Cependant elle en a précisé un peu la définition ; dans le décret de 1811 (titre III, art. 4) nous lisons : « Les orphelins pauvres sont ceux qui n'ayant ni père, ni mère, n'ont aucun moyen d'existence ». L'art. 6-3° ajoute : « ni ascendants auxquels on puisse recourir » ; il s'agit donc, comme nous l'avons dit, pour les enfants abandonnés, aussi bien d'enfants légitimes que d'enfants illégitimes et comme les ascendants sont astreints à la dette alimentaire envers leurs petits-enfants ⁽²⁾, ils doivent subvenir à leur entretien et ne pas les laisser élever aux frais de l'assistance publique.

Enfants maltraités.

Cette catégorie d'enfants assistés n'est pas définie par la loi de 1904 ; elle comprend les enfants dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle en vertu du titre I de la loi du 24 juillet 1889.

Afin de savoir quels sont les enfants que comprend cette catégorie de pupilles de l'assistance, il est indispensable de parcourir rapidement la loi de 1889. Le titre premier s'occupe de soustraire à des parents indignes leurs enfants qu'ils maltraitent et pour ce faire elle édicte contre eux la déchéance

⁽¹⁾ *Pandectes françaises*, IX, p. 340, n. 875.

⁽²⁾ Art. 205 et 207 du Code civil.

de la puissance paternelle ; les causes de déchéance sont de deux sortes : les unes l'entraînent de plein droit, les autres autorisent seulement le juge à la prononcer lorsqu'il pense que l'intérêt de l'enfant l'exige. Obligatoire ou facultative, la déchéance de la puissance paternelle est absolue quant à ses effets et s'étend à tous les droits qui la composent, sous réserve toutefois de la dette alimentaire qu'elle laisse subsister entre l'ascendant déchu et l'enfant ; elle s'applique non seulement aux enfants victimes des abus de cette puissance, mais encore à tous les enfants du condamné.

Dans les cas qu'énumère l'art. 1, la déchéance a lieu de plein droit, car elle est le résultat de la simple constatation d'un fait : c'est en un mot l'extension à tous les cas prévus par notre art. 1, du principe édicté par le § 2 de l'art. 333 du code pénal ⁽¹⁾.

Les parents sont déchus de la puissance paternelle :

1° S'ils sont condamnés par application du § 2 de l'art. 334 du code pénal (prostitution ou corruption excitée, favorisée ou facilitée par les pères, mères, tuteurs ou autres personnes chargées de la surveillance d'un enfant).

2° S'ils sont condamnés soit comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants.

3° S'ils sont condamnés deux fois comme auteurs, coauteurs ou complices d'un délit commis sur la personne d'un ou plusieurs de leurs enfants.

4° S'ils sont condamnés trois fois pour excitation habituelle de mineurs à la débauche.

L'art. 2 énumère ensuite les cas où la déchéance de la puis-

(1) « Si le délit a été commis par le père ou la mère, le coupable sera de plus privé des droits et avantages à lui accordés sur la personne et sur les biens de l'enfant par le code civil, livre I, titre IX, *De la puissance paternelle* ».

sance paternelle est facultative pour les tribunaux ; elle peut être prononcée contre :

1° Les père et mère condamnés aux travaux forcés à perpétuité ou à temps ou à la réclusion comme auteurs, coauteurs ou complices d'un crime autre que ceux punis par l'art. 86 à 101 du code pénal (attentats et complots dirigés contre la personne de l'empereur et sa famille. Crimes tendant à troubler l'Etat par la guerre civile, l'illégal emploi de la force armée, la dévastation et le pillage public).

2° Les père et mère condamnés pour un des faits suivants : séquestration, suppression, exposition ou abandon d'enfant ou pour vagabondage.

3° Les père et mère condamnés par application de l'art. 2, § 2 de la loi du 23 janvier 1873 (répression de l'ivresse publique) ou des art. 1, 2 et 3 de la loi du 7 décembre 1874 (protection des enfants employés dans les professions ambulantes).

4° Les père et mère condamnés une première fois pour excitation habituelle de mineurs à la débauche.

5° Les père et mère dont les enfants ont été conduits dans une maison de correction par application de l'art. 66 du code pénal.

6° En dehors de toute condamnation les père et mère qui par leur ivrognerie habituelle, leur inconduite notoire et scandaleuse ou par de mauvais traitements compromettent soit la santé, soit la sécurité, soit la moralité de leurs enfants.

Pendant le temps que dure l'instance en déchéance, la chambre du conseil peut ordonner relativement à la garde et à l'éducation de l'enfant telles mesures provisoires qu'elle juge utile ; une de ces mesures sera souvent la remise de l'enfant à l'assistance publique ; celle-ci devra admettre provisoirement l'enfant dans le service, car il s'agit de le sous-

traire le plus vite possible au danger physique ou moral qui le menace ⁽¹⁾.

Lorsque la déchéance de la puissance paternelle a été prononcée contre les parents, elle est remplacée par une tutelle qui doit être constituée suivant le droit commun sans toutefois que la personne à qui on veut la confier soit obligée de l'accepter; si la tutelle n'est pas instituée comme nous venons de le dire, elle est confiée à l'Assistance publique et ces enfants deviennent pupilles de l'Assistance; mais il faut bien remarquer que lorsque l'enfant est recueilli par un particulier ou une institution charitable privée, l'Assistance publique n'intervient pas pour le réclamer, surtout s'il est bien soigné : c'est seulement lorsque personne ne veut s'en charger que l'Assistance le reçoit dans son service.

Enfants délaissés ou moralement abandonnés.

Cette catégorie de pupilles de l'Assistance, la dernière que cite la loi de 1904, comprend les enfants admis dans le service en vertu du titre II de la loi du 29 juillet 1889; nous la désignerons sous le nom d'enfants délaissés ou moralement abandonnés.

Les enfants que vise le titre II de cette loi sont ceux dont les parents, sans avoir subi aucune des condamnations prévues par le titre I, ne peuvent pas ou ne veulent pas s'occuper soit physiquement, soit moralement; ces parents n'encourent donc pas la déchéance de la puissance paternelle et pourtant ils ne remplissent pas leur devoir envers leurs enfants puisqu'ils ne s'en occupent pas. « C'est un apprenti que son père est incapable ou néglige de surveiller et qui, à

(1) Circulaire ministérielle du 16 août 1889, *Bull. off. minist. int.*, 1889, p. 288.

raison de son incurie ou de son indiscipline, se fait renvoyer par ses patrons ; après chaque renvoi, il n'est reçu que dans des maisons où à tous les points de vue les garanties décroissent ; il travaille de moins en moins ; il finit par être un déserteur de l'atelier ; il a d'abord été la victime, il devient vite le complice des mauvais sujets qui l'ont graduellement circonvenu et finalement conquis. Ce n'est pas au sens légal du terme un vagabond, puisqu'il a un foyer et qu'il est censé y habiter. S'il vit dans la paresse et l'inconduite, il ne commet pas encore de délits caractérisés, la juridiction répressive n'a pas de prise sur lui ; elle ne le saisira que le jour où l'œuvre d'amendement sera devenue extrêmement difficile pour ne pas dire impossible.

» C'est une jeune fille que sa mère, ouvrière occupée au loin, partant au jour, rentrant à la nuit, voit à peine et qui, elle aussi, abandonne peu à peu le travail, ou qui a le malheur d'être placée dans un atelier aux dangereuses promiscuités. L'oisiveté, dans un cas, les mauvais conseils et les mauvais exemples dans l'autre, la conduisent presque inévitablement à la chute. L'enfant séduite aujourd'hui est bien exposée à devenir la prostituée demain » (1).

Pour éviter à ces enfants les malheurs qui sont prêts à fondre sur leur tête, il n'y a qu'un moyen : c'est de les retirer du milieu dans lequel ils sont placés ; mais pour tenter cette œuvre charitable de préservation ou de relèvement, il faut être sûr que lorsque les bons effets de l'éducation que l'on aura donné à ces enfants commenceront à se faire sentir, que lorsqu'ils seront en état de produire, qu'ils représenteront une valeur au sens économique du mot, le père ne viendra pas faire valoir ses droits, réclamer l'enfant et retirer tout

¹ Circulaire ministérielle du 16 août 1889, *Bull. off. minist. int.*, 1889, p. 292.

le profit d'une œuvre qu'il n'aura pas accomplie ou encore le replonger dans les circonstances néfastes qui l'avaient dévoyé une première fois, détruisant ainsi en quelque temps les effets de plusieurs années de peine et d'efforts. Aussi, pour obvier à cet inconvénient, la loi décide-t-elle que le tribunal pourra, sur la demande des parties intéressées, déléguer les droits de puissance paternelle à l'Assistance publique, et lorsque l'enfant aura été recueilli par un particulier ou une institution charitable de leur en remettre l'exercice; dans ce cas, le rôle de l'Assistance se borne à contrôler la charité privée et à surveiller les enfants qu'elle a recueillis ⁽¹⁾. Mais l'hypothèse qui nous occupe surtout est celle dans laquelle l'assistance publique se charge elle-même de l'enfant; dès 1881, le département de la Seine avait donné l'exemple en créant le service des moralement abandonnés; les autres n'ont eu qu'à le suivre pour se conformer aux prescriptions de la loi de 1889.

Deux cas peuvent se présenter :

1° Il arrive parfois que les parents, comprenant eux-mêmes le danger que courent leurs enfants et se sentant incapables de les élever et de les diriger, préfèrent charger l'assistance publique du soin de mener à bien cette éducation difficile. Il importait, avant tout, de transmettre à l'Assistance les droits de la puissance paternelle; on avait proposé à la chambre des députés un système de contrat de dessaisissement approuvé par le juge de paix et passé entre les père, mère

(1) La surveillance des enfants confiés à des particuliers ou à des associations de bienfaisance par application des art. 17 et 20 de la loi du 24 juillet 1889, est exercée par le préfet du département du domicile du particulier ou du siège de l'association et sous son autorité par les fonctionnaires de l'inspection de l'Assistance publique. L'association ou le particulier reçoit pour chaque enfant un carnet individuel où les visites du médecin et des inspecteurs de l'Assistance publique doivent être inscrites (décret du 12 avril 1907, *J. off.*, 1^{er} mai 1907, p. 3217).

ou tuteurs d'une part, et l'Assistance Publique d'autre part, mais on préféra adopter le dessaisissement judiciaire : alors même que les parents sont consentants, l'Assistance Publique doit s'adresser aux tribunaux pour obtenir le transfert de la puissance paternelle ; au moment de l'admission de l'enfant, on fait donc signer aux parents une requête de dessaisissement judiciaire de la puissance paternelle (art. 17).

2° Le plus souvent, l'Assistance Publique recueille les enfants moralement abandonnés sans l'intervention des parents, quelquefois même malgré eux ; l'administration doit alors faire une déclaration au maire de la commune ⁽¹⁾ trois jours au plus après avoir recueilli l'enfant. Si, dans les trois mois qui suivent, les père, mère ou tuteur ne sont pas venus chercher l'enfant, le tribunal peut, à la requête de l'administration, attribuer la puissance paternelle et son exercice à l'Assistance publique. Si au contraire le père, la mère ou le tuteur intervient pour réclamer l'enfant, le tribunal examinera l'affaire et, le ministère public entendu, prononcera son jugement : il peut rendre l'enfant à ses parents en fixant l'indemnité qu'ils devront payer s'ils ne sont pas indigents, mais ce sera un cas rare et la remise ne devra être décidée que dans l'intérêt de l'enfant ; le tribunal peut aussi prononcer la déchéance de la puissance paternelle et le maintien de l'enfant dans le service de l'Assistance, c'est ce qui aura lieu le plus souvent.

(1) A Paris, la déclaration doit être faite au commissaire de police. •

CHAPITRE III

Admission des enfants.

Le Tour. — Ses avantages et ses inconvénients. — Admission réglementée, admission à « bureau ouvert ». — Système établi par la loi de 1904. — Substitutions d'enfants. — Etablissements dépositaires.

De toutes les questions qu'a soulevées la loi qui nous occupe, aucune n'a plus vivement passionné l'opinion publique que celle du mode d'admission des enfants dans le service : c'est une des plus importantes et des plus délicates.

Il est possible d'affirmer, tout d'abord, qu'aucun système ne peut concilier à la fois tous les intérêts en présence : ceux de l'enfant que l'abandon prive de sa famille, ceux de la mère qui peut avoir le plus impérieux besoin de cacher sa faute pour se sauver du déshonneur, ceux de la morale auxquels les abandons trop faciles portent atteinte, enfin ceux du budget que grève lourdement le trop grand nombre des assistés.

En France, le mode d'admission a varié suivant les époques et même à la veille de notre loi, en vertu du droit qu'avaient les conseils généraux de régler le service des Enfants Assistés, il y avait diversité dans les systèmes employés par les départements.

Avant la Révolution, pour abandonner un enfant il fallait l'exposer sur la voie publique, à la porte d'un couvent ou dans une église ; après la Révolution, nous rencontrons le

Tour, tout d'abord à titre exceptionnel puis législativement consacré en 1811.

Le Tour est une sorte de boîte cylindrique convexe d'un côté, concave de l'autre, monté sur un pivot et qui tourne très facilement : il est placé à la porte des hospices destinés à recevoir des enfants abandonnés ; une sonnette est à côté.

Lorsqu'on veut abandonner un enfant et le remettre à la charité, on tire la sonnette ; la boîte tournant sur son pivot décrit un demi-cercle présentant à la rue son côté vide en forme de berceau ; on y dépose l'enfant, puis la machine continue son mouvement de rotation emportant à l'intérieur le pauvre petit qu'une femme spécialement chargée de ce service vient recueillir... et c'est très vite fait... quelques secondes à peine... personne n'a vu la mère qui vient de déposer son enfant... son secret est à tout jamais enfoui...

On a prétendu que le Tour avait été inventé par saint Vincent de Paul, mais aucun texte, même équivoque, n'est venu justifier cette assertion ⁽¹⁾. Le Tour fut importé d'Italie à une époque absolument incertaine ; le premier fonctionna à Bordeaux en 1717 ⁽²⁾ ; en 1804, nous en trouvons un autre à Lyon ⁽³⁾. L'institution se développa lentement, conservant d'abord un caractère purement local, jusqu'au moment où le décret de 1811 lui donna une existence officielle : « Dans chaque hospice destiné à recevoir les trouvés il y aura un tour où ils devront être déposés » (art. 3). En vertu de ce décret, il y eut 255 tours d'ouverts ; après le décret, 16 nouveaux furent établis et 18 qui avaient été supprimés furent rétablis, ce qui faisait un total de 296 tours ; mais en 1860, 244 avaient déjà

⁽¹⁾ *Pandectes françaises*, IX, p. 316.

⁽²⁾ De Pelleport, *Etude municipale sur la charité bordelaise*, première partie : l'Enfance, I, p. 52.

⁽³⁾ Sénat, Doc. parl., 1892, p. 136.

disparu; en 1862, il n'en restait plus que 4 ⁽¹⁾ et en 1892 le dernier Tour fonctionnait encore à Alger, où il recevait tous les ans de 49 à 51 enfants ⁽²⁾.

La question des Tours comme mode d'admission dans le service des Enfants Assistés est une de celles qui ont soulevé les plus vives controverses; les Tours ont des partisans acharnés et de violents adversaires.

Outre le Tour ordinaire, que nous appellerons Tour libre, il en existe une autre espèce, « *le Tour surveillé* ». Ce système, profondément immoral, consiste à abuser de la crédulité d'une femme qui, confiante dans le secret promis, vient déposer son enfant se croyant sans témoins, tandis qu'invisible pour elle quelqu'un la guette afin de savoir qui elle est et de lui réclamer, si elle en a les moyens, de quoi subvenir aux besoins de son enfant...; mieux vaut alors le système de l'admission réglementée, qui, en définitive, aboutit au même résultat, avec cette différence essentielle que la mère sait d'avance à quoi s'en tenir, puisqu'on ne lui a pas promis le secret. Malheureusement presque partout où le Tour a existé, après avoir fonctionné librement, il a fini par être surveillé, car le nombre des enfants qu'on y portait était si grand que les ressources de l'établissement ne pouvaient suffire aux dépenses. Nous laisserons de côté le Tour surveillé, et nous ne nous occuperons que du Tour libre, le seul qui possède des avantages appréciables, le seul qui ait des défenseurs sérieux et convaincus.

M. Gérando a dit : « Qu'est-ce qu'un Tour? C'est un avis donné au public, une affiche apposée dans la rue et portant : Quiconque voudra se débarrasser du soin de son enfant pour

(¹) De Pelleport, *op. cit.*, I, p. 56.

(²) *Répertoire de droit français*, Fuzier-Herman, XX, p. 162.

en donner la charge à la société, est invité à le déposer ici et sera dispensé de toute justification » (1)!

C'est cette dispense de justification qui porte les adversaires du Tour à le condamner, car il encourage l'inconduite et l'immoralité en procurant à la mère un moyen facile de faire disparaître les conséquences de sa faute; mais c'est aussi cette même dispense de justification qui est un des principaux arguments employés par les partisans du Tour, car il permet de cacher des fautes, de sauver l'honneur des familles sans recourir au crime.

S'il s'agit d'une femme dévergondée, d'une prostituée, peu lui importe que le Tour existe ou non, car elle n'a aucun intérêt moral à faire disparaître son enfant... sa réputation n'est pas en jeu. Si elle veut absolument se débarrasser de son bébé, elle ne sera pas en peine; si le Tour n'existe pas, elle abandonnera son enfant dans la rue, ou, sans recourir à l'infanticide proprement dit, elle n'aura qu'à le laisser mourir faute de soins; écoutons plutôt le dialogue que nous rapporte M. le docteur Brochard entre deux filles-mères sortant de la maternité leur enfant sur les bras (2) :

— Qu'est-ce que tu vas faire de ton mioche?

— Oh je lui laisserai prendre froid; ce sera bien vite fait... et toi?

— Moi je vais lui fourrer de la soupe, il n'en aura pas pour longtemps!

Pour de telles femmes je crois que le Tour ne peut avoir aucun effet sur le degré de morali'é.....

Si, d'autre part, il s'agit d'une jeune fille séduite, lorsqu'elle a péché elle ne songeait pas, au moment même, aux suites que pourrait avoir sa faute; ce n'est qu'après qu'elle

(1) De Pelleport, *op. cit.*, p. 57.

(2) *Economiste français*, samedi 13 octobre 1877, p. 457.

en voit les conséquences, mais trop tard hélas ! Si le Tour existe, disent ses partisans, elle trouvera moyen de dissimuler sa grossesse jusqu'à la naissance de l'enfant et une fois ce dernier né d'aller l'y porter ; si le Tour n'existe pas elle voudra à tout prix se débarrasser de l'enfant qu'elle porte dans son sein ; elle essaiera l'avortement et ne reculera même pas devant l'infanticide avec ou sans la complicité du père ou de la sage-femme.

A cela il faut répondre que pour la jeune fille séduite, qui ne veut à aucun prix que sa faute soit connue de sa famille ni de ses connaissances, se débarrasser de son enfant est beaucoup, mais cela ne lui sera utile qu'à la condition d'avoir pu cacher sa grossesse, et ce ne sera pas toujours aussi facile qu'on a l'air de le dire ! De plus, il faudra qu'elle porte elle-même son enfant au Tour de crainte, si elle chargeait quelqu'un de ce soin, que cette personne ne parle dans la suite... et cette deuxième condition est, elle aussi, bien difficile à réaliser. Peu lui importe de pouvoir se débarrasser de son enfant si on s'est aperçu qu'elle était enceinte..... et bien souvent elle ne craindra pas de risquer sa vie pour attenter au fruit de ses entrailles que l'existence du Tour n'aura pu sauver.

Il nous semble donc que le Tour ne contribue pas à encourager l'inconduite, puisque les femmes dévergondées ne sont point arrêtées par sa non-existence et que les jeunes filles séduites ne comptent point sur lui au moment de la faute pour en faire disparaître le fruit.

On reproche aussi au Tour d'offrir aux parents mariés le moyen de se débarrasser de leurs enfants, se déchargeant ainsi sur la société des devoirs que leur imposent la nature et la loi. Les sentiments de la famille et de la maternité ne vont pas forcément de pair avec le mariage. Il y a des filles-mères qui sont des mamans modèles et élèvent admirablement bien leurs enfants, les soignant, s'en occupant cent fois mieux que

certaines femmes mariées, mères légitimes, auxquelles fait défaut tout sentiment naturel ; lorsque les parents, à moins d'y être contraints par l'extrême misère, sont assez dénaturés pour se débarrasser de leurs enfants légitimes, nul doute qu'ils ne trouvent eux aussi un autre moyen d'obtenir le même résultat, si le Tour n'existe pas ⁽¹⁾.

Examinons maintenant ce qui se passa lorsque le décret de 1811 eut officiellement organisé les Tours et qu'ils furent installés à peu près partout ; on constata une augmentation immédiate du nombre des abandons :

En 1809 il y eut.	67.966 abandons	
1815 » 	84.559	»
1820 » 	102.103	»
1825 » 	117.305	»
1830 » 	118.073	»
1833 » 	129.699	» ⁽²⁾ .

Bien qu'il faille tenir compte de l'accroissement de la population de la France à cette époque, qui de :

29.107.425 en 1806

passa à 30.451.187 en 1820

puis à 32.360.954 en 1830 ⁽³⁾.

il n'en subsiste pas moins une augmentation très notable des abandons ; de plus, pendant la même période, le nombre des infanticides baissa ; avant 1811, le chiffre moyen de ceux poursuivis était de 200 par an ; en 1828, nous n'en trouvons plus que 92 ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Aussi, dans l'intérêt de l'enfant, vaut-il mieux, d'après M. le Dr Brochard, rétablir les Tours. *Economiste français*, samedi 13 octobre 1877, p. 457.

⁽²⁾ Documents annexés à l'enquête ministérielle de 1849, cités par Charles Rhem, *Les enfants abandonnés*, p. 85.

⁽³⁾ *Dictionnaire de Biographie et d'Histoire de Dezobry et Bachelet*, p. 1072, au mot *France*.

⁽⁴⁾ Charles Rhem, ouvrage cité, p. 67. Les renseignements de cette statistique, sont, il est vrai, assez relatifs, car bien des crimes échappent à la justice.

A cette époque, les Tours commencèrent à se fermer et aussitôt le nombre des abandons diminua :

en 1834, il y en eut	107.587
mais en 1836, nous n'en trouvons plus que	102.345
en 1838, » »	94.631
en 1860, » »	83.389 (1).

Les chiffres que nous venons de citer montrent bien que la mise en pratique du Tour augmente le nombre des abandons dans des proportions considérables. Ce n'est pas, croyons nous, le Tour en lui-même qu'il faut accuser de ce résultat, mais bien tout mode d'admission qui donne une grande facilité aux abandons ; on se trouve alors pris dans ce dilemme : relâcher le plus possible les formalités de l'admission et voir croître le nombre des abandons ou édicter des formalités sévères, voir se réduire le nombre des abandons, mais augmenter celui des expositions, des morts lentes et des crimes. Entre ces deux solutions, il n'y a pas un instant à hésiter, il faut s'inspirer de sentiments humanitaires et adopter un système le plus libéral possible.

On reproche enfin au Tour de rompre définitivement les liens qui attachent la mère à l'enfant, et cela sans permettre d'offrir à la mère des secours pour l'aider à élever son enfant et prévenir son abandon, car si le Tour a « des yeux pour ne point voir et une bouche pour ne point révéler », comme disait Lamartine, il ne pourra pas, au moment tragique de l'abandon, adjurer la mère de conserver son enfant, lui donner des conseils et lui offrir le moyen matériel de ne pas l'abandonner.

C'est cet argument que nous trouvons développé dans

(1) Charles Rhem, ouvrage cité, p. 157.

l'Exposé des motifs au sénat. Le Tour « est préventif des secours temporaires ; aujourd'hui, l'effectif des services départementaux comprend 40.960 enfants secourus ; 40.960 enfants ont été gardés par leur mère à la suite des instances de l'administration et grâce au secours temporaire. Qui peut affirmer que ces enfants n'eussent pas été livrés au Tour si le Tour eût existé ? Et qui peut soutenir que ce n'est pas un bien pour ces enfants d'avoir été gardés par leur mère au lieu d'être jetés dans le Tour » (1) ?

Le Tour écarté, le législateur se trouvait pour l'admission en présence de deux méthodes : l'une qui fonctionnait en province, celle de l'admission réglementée ; l'autre qui fonctionnait principalement dans le département de la Seine, celle de l'admission à bureau ouvert.

De ces deux systèmes, le premier est absolument incompatible avec le secret, car la mère qui veut abandonner son enfant est obligée de se soumettre à certaines formalités, il y a enquête... La réglementation, nous dit l'Exposé des motifs au sénat (2), suggère, « quand il y a un secret à garder, l'avortement et l'infanticide. Du moment où la mère n'est pas crue sur parole, où l'on veut acquérir la preuve qu'elle est hors d'état de subvenir aux besoins de son enfant, il faut une enquête et l'enquête c'est la divulgation du secret... En vain, d'ailleurs, l'administration allèguerait-elle la bienveillance dont elle use, la discrétion qu'elle apporte à ses enquêtes ; le grief n'en subsisterait pas moins, car la protection de l'enfant résulte moins des sûretés effectives données à la mère que du sentiment de sécurité qu'on lui inspire. La pratique de l'admission réglementée étant exclusive du secret ne répond pas à toutes les nécessités ».

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 98.

(2) Sénat, Doc. parl., 1892, p. 97.

Est-ce dans le rétablissement des Tours qu'il faut chercher le remède? On l'a prétendu et la campagne menée ces temps derniers en leur faveur (Proposition de M. Brueyre, en 1878, de M. Lacretelle, en 1887, de M. Dulau, en 1897) ⁽¹⁾ avait été produite par les arguments de certains inspecteurs départementaux qui, pour ménager les deniers publics, avaient violé le principe du secret, sacrifié sans réflexion l'existence de bien des enfants.

Le deuxième système, celui de l'admission à bureau ouvert, jouit des mêmes avantages que le Tour : Le secret le plus absolu peut être gardé puisqu'il n'y a ni formalités, ni enquête, ni témoin, ni même production du bulletin de naissance ; seul l'employé lié par le secret professionnel assiste à l'abandon. Mais à ces avantages déjà très appréciables, il en joint un autre encore plus grand ; il permet d'offrir à la mère des secours temporaires et dans bien des cas de la décider à garder son enfant ; l'offre du secours temporaire est le correctif nécessaire de l'admission à bureau ouvert.

Le seul inconvénient sérieux est que l'on admet les enfants au hasard sans pouvoir se rendre compte si la mère avait ou non les ressources suffisantes pour élever son enfant ! Mais l'intérêt de ce dernier, sa vie, sont les choses dont nous devons surtout nous préoccuper, car le pauvre petit n'est pas cause du vice ou du manque d'humanité de ses parents.

Il faut signaler, à l'honneur d'un certain nombre de conseils généraux, que beaucoup d'entr'eux n'avaient pas attendu la loi de 1904 pour simplifier les formalités de l'admission.

Dans huit départements (Charente, Côte-d'Or, Creuse, Dordogne, Doubs, Eure, Jura, Haute-Vienne), on se contentait de la présentation du bulletin de naissance de l'enfant.

⁽¹⁾ *Revue de droit public*, 1904, article de M. Henri Ripert, p. 608, note 1.

Dans vingt départements on ne l'exigeait même pas et le secret le plus absolu pouvait être gardé, soit sur les instances du déposant, soit sans qu'on eût besoin de le réclamer (Ain, Cher, Côte-d'Or, Drôme, Gers, Loir-et-Cher, Loire-Inférieure, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Haute-Marne, Pas-de-Calais, Territoire de Belfort, Rhône, Savoie, Seine, Seine-Inférieure, Seine-et-Marne, Yonne) ⁽¹⁾.

Pour donner satisfaction aux partisans de l'admission à bureau ouvert sans trop mécontenter ceux de la réglementation, le législateur de 1904 a adopté un système mixte, appliquant la liberté ou la réglementation suivant que l'enfant est âgé de plus ou de moins de sept mois : nous allons en exposer le fonctionnement.

Lorsqu'une personne veut abandonner un enfant, elle se rend à l'hospice dépositaire, dans un local ouvert de jour et de nuit, accessible à tout venant ; sur la porte est placée une inscription indiquant que c'est bien là le lieu où se font les abandons, afin que, sans demander de renseignements on sache où s'adresser. Ce local doit être agencé de telle sorte que, lorsque quelqu'un y est entré, l'accès en soit impossible à toute autre personne qu'à celle préposée aux admissions ; ce résultat est ordinairement obtenu au moyen d'un verrou de sûreté que l'on pousse sitôt la personne entrée avec l'enfant ⁽²⁾. La préposée au service, qui de préférence doit être une femme, explique à la personne qui veut faire l'abandon que si c'est la misère qui la pousse à cette extrémité, on peut lui accorder des secours qui l'aideront à élever son enfant, que, de plus, un secours « de premier besoin » comprenant une layette peut lui être immédiatement remis. Elle insiste longuement

(1) Sénat, Débats parlementaires, séance du 1^{er} décembre 1903, p. 1447.

(2) La personne qui présente l'enfant doit entrer dans le local des admissions sans être accompagnée de qui que ce soit.

sur les conséquences de l'abandon : les parents ne pourront pas reprendre leur enfant s'ils le veulent, ils ne sauront pas le lieu où ce dernier sera placé et pourront seulement, à des époques fixes, être renseignés sur son existence ou sa mort. Si ce n'est pas la mère qui est venue porter elle-même l'enfant, la préposée priera de la revoir, de lui répéter tout ce qui précède et de tâcher de la décider à garder son enfant avec l'allocation des secours.

Lorsque, malgré tous les efforts tentés pour l'en détourner, la personne qui veut abandonner l'enfant persiste dans sa détermination, on procède à l'admission. Si l'enfant paraît âgé de moins de sept mois, la préposée lit à la mère une affiche écrite en gros caractères et placée dans un lieu très visible et qui porte : « La personne qui présente un enfant âgé de moins de sept mois est interrogée sur le nom, la date, le lieu de naissance de cet enfant. Elle peut ne pas répondre à ces questions ». Lorsque les questions sont restées sans réponse, l'admission est prononcée et l'enfant classé dans la catégorie des trouvés.

Si l'enfant est âgé de plus de sept mois, le mystère de l'admission n'a plus la même raison d'être, le secret n'a plus besoin d'être gardé; puisque la mère a pu conserver son enfant jusqu'à cet âge, ce n'est pas pour cacher sa naissance qu'elle l'abandonne, c'est parce qu'elle ne peut plus, ou ne veut plus supporter les charges qu'il lui occasionne et qu'elle cherche à s'en débarrasser sur l'Assistance Publique. On pratique alors le système de l'admission réglementée. Une demande adressée au préfet indiquant les motifs de l'abandon (toujours les mêmes d'ailleurs, misère, nombreux enfants, pas de travail) est alors rédigée et transmise avec avis de la préposée aux admissions; on y joint les pièces justificatives et les renseignements que les parents doivent fournir à

l'appui de leur demande. L'administration a le droit et le devoir de contrôler leurs affirmations, de vérifier leur situation et pour cela elle fait procéder à une enquête. Pendant le temps que va durer cette enquête, bien rapide pourtant, la préposée aux admissions peut, si elle juge que l'enfant ne saurait sans péril attendre la décision du préfet entre les mains de ses parents, l'admettre provisoirement dans le service ⁽¹⁾.

Le système établi par la loi de 1904 est donc l'admission à bureau ouvert pour les enfants de moins de sept mois, l'admission réglementée pour les enfants plus âgés. Mais pourquoi avoir fixé à sept mois la séparation entre les deux systèmes d'admission ?

La première section du conseil supérieur de l'Assistance Publique avait fixé à deux mois la limite de l'admission à bureau ouvert, disant que l'enfant est surtout en danger au moment de sa naissance, c'est-à-dire au moment où la mère affolée tremble de voir sa faute découverte; mais dès qu'elle l'a confié à une personne sûre, qu'elle est rentrée au sein de sa famille, la vie de l'enfant n'est plus menacée.

Le conseil supérieur de l'Assistance Publique avait porté cette limite à trois mois; le projet de loi l'a élevée jusqu'à sept mois, considérant que, plus la limite sera reculée pour l'admission libre, plus la mère attendra pour abandonner son enfant; tant qu'elle voit pour longtemps encore la possibilité de s'en débarrasser, elle retarde le moment de l'abandon, et plus elle « aura vécu avec son enfant, moins elle sera disposée à se séparer de lui, et reculer la limite d'âge pour l'admission à bureau ouvert, ce sera souvent diminuer les chances que la mère y ait recours. Que de fois l'abandon différé ce sera l'abandon conjuré » ⁽²⁾!

(1) On le classe dans la catégorie des enfants en dépôt.

(2) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 99.

Mais le point délicat et critique du système est qu'on ne peut, pour juger l'âge de l'enfant, que s'en remettre à l'appréciation de la préposée aux admissions qui, dans la circonstance, nous semble investie d'un pouvoir quasi-discrétionnaire, quoique n'étant qu'une employée subalterne ! Mais le moyen de mieux faire, avec le secret absolu qu'on voulait obtenir ? Exiger la présentation du bulletin de naissance de l'enfant n'eût pas prouvé grand'chose, car il eût été trop facile de se procurer un bulletin de naissance d'enfant moins âgé que le sien ⁽¹⁾ et sans enquête la supercherie aurait été impossible à découvrir immédiatement.

Le local dans lequel se font les abandons devait, d'après le projet du gouvernement, être soumis à des heures d'ouverture et de fermeture ; mais la commission du sénat, afin de donner à l'institution un caractère plus libéral, afin de mieux garantir le secret, a supprimé cette limitation et a décidé l'ouverture de jour et de nuit. De cette manière, la mère qui craindrait les regards indiscrets peut se rendre au bureau la nuit et, à la faveur des ténèbres, passer inaperçue.

La personne préposée aux admissions a un rôle très délicat à remplir. Presque toujours, c'est une femme qui porte à l'établissement dépositaire l'enfant que l'on veut abandonner ; quelquefois, c'est une parente, une amie complaisante, mais le plus souvent, c'est la mère elle-même et c'est précisément dans ce dernier cas que le rôle de la préposée aux admissions devient important ; nous ne pouvons mieux faire que de citer ici le passage de l'exposé des motifs au sénat reproduit par les instructions ministérielles du 15 juillet

(1) Une loi du 30 novembre 1906 a modifié les art. 45 et 57 du code civil relatifs à la délivrance des copies des actes de l'état civil (actes de naissance).

1904 : « Souvent la mère sera ou se croira décidée en arrivant à la maison dépositaire et ne le sera plus quand elle aura franchi le seuil ; souvent elle hésitera au moment de se séparer de son enfant, de le livrer pour toujours à des mains inconnues. Si, dans un tel instant, des paroles affectueuses sont adressées à la mère, si des secours lui sont promis et si, en même temps, on lui signale les conséquences de l'abandon, si on lui apprend que le lieu de placement du pupille reste secret, qu'elle pourra seulement et encore à des intervalles éloignés être renseignée sur l'existence ou la mort du petit abandonné, ne provoquera-t-on pas maintes fois un élan plus fort que la suggestion de l'intérêt matériel ? Pour s'acquitter avec succès d'une telle mission, il faut principalement une bonté communicative qui inspire la confiance ; ce sont des femmes, surtout des femmes d'humble condition, comme le seront presque toujours aussi les comparantes, qui obtiendront le plus souvent ces revanches de l'amour maternel » (1). C'est donc, nous le voyons, à une femme que doit être confié le soin de recevoir les personnes qui veulent abandonner un enfant et de parlementer avec elles ; le choix de cette femme est difficile et, on le comprend, extrêmement important tant pour la mère et pour l'enfant que pour l'administration, car bien souvent de son savoir-faire dépendra l'abandon d'un enfant.

Le texte primitif portait que la personne préposée aux admissions était désignée par les commissions administratives des hospices ; sur l'initiative de M. Strauss, ce droit leur a été enlevé, car les admissions engageant les finances de l'Etat et du département et non celles de l'hospice, il était important que les agents préposés à ce service fussent respon-

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 4892, p. 59.

sables vis-à-vis du département et du pouvoir central. Ce droit de nomination a été attribué au préfet sur la présentation de l'inspecteur départemental, mais après agrément de la commission administrative lorsque l'établissement dépositaire est installé dans un hospice.

C'est l'inspecteur départemental qui doit expliquer à la préposée les obligations et les devoirs que comportent ses fonctions; il doit surtout insister sur le secret professionnel qu'elle aura à garder, sur la responsabilité morale qui lui incombe de ce fait, indépendamment des poursuites pénales que la violation de ce secret lui ferait encourir ⁽¹⁾ : en effet, lorsqu'elle a admis un enfant de moins de sept mois et que la personne qui l'a abandonné a refusé de répondre aux questions, « aucune indication ne devra être donnée par elle à qui que ce soit, pas même à l'inspecteur départemental, pas même » ⁽²⁾ au préfet.

Pour les enfants autres que ceux portés au bureau, examinons rapidement de quelle manière, dans la pratique, ils sont admis dans le service ⁽³⁾.

Enfants en dépôt : si les parents sont hospitalisés on exige le procès-verbal d'admission à l'hôpital; si les parents sont détenus, le parquet envoie à l'Assistance publique une pièce faisant connaître cet état de choses et y joint une réquisition de recueillir les enfants.

(1) Sur le secret professionnel, V. *infra*, p. 122.

(2) Instructions ministérielles du 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. inst.*, 1904, p. 284.

(3) Les renseignements suivants nous ont été fournis par l'Inspection départementale de la Gironde. Nous adressons nos plus vifs remerciements aux fonctionnaires de l'administration et de l'inspection pour la bonne grâce avec laquelle ils ont bien voulu se mettre à notre disposition pour nous fournir tous les renseignements que nous leur avons demandés.

Enfants en garde : ils sont admis dans le service sur production du jugement qui ordonne leur remise à l'assistance publique, ou même, en attendant le jugement, sur réquisition du parquet.

Orphelins pauvres : on les recueille sur production de l'acte de décès des parents et d'un certificat du commissaire de police constatant l'indigence et mentionnant qu'ils n'ont pas d'ascendants pouvant s'occuper d'eux ; si les parents ont laissé quelque argent, l'Assistance publique le place à la Caisse d'épargne au nom des enfants.

Enfants maltraités : ils sont admis en vertu du jugement de déchéance de la puissance paternelle : c'est l'Assistance publique qui le fait exécuter ; le plus souvent les enfants sont envoyés à l'hospice dépositaire par le parquet.

Enfants délaissés ou moralement abandonnés : il nous faut considérer deux cas : lorsque les parents *motu proprio* veulent confier leurs enfants à l'Assistance publique, ils doivent faire une demande au préfet, et si elle est agréée, avant de prononcer l'admission, on leur fait signer la requête de dessaisissement que l'on transmet ensuite au parquet afin d'obtenir le transfert de la puissance paternelle.

Lorsque les parents sont absents ou disparus, on admet provisoirement les enfants dans le service, généralement sur réquisition du commissaire de police et certificat de disparition.

Si on retrouve les parents, on leur notifie l'admission : en cas de refus de leur part de reprendre les enfants, on leur fait signer la requête de dessaisissement ; s'ils ne veulent signer sans toutefois vouloir reprendre leurs enfants, l'Assistance publique les garde ordinairement en mettant à leur dossier la mention : « sans consécration judiciaire ».

Si les parents n'ont pas été retrouvés au bout de trois mois et que le tribunal ait délégué à l'Assistance les droits de la

puissance paternelle, on prononce l'admission définitive de l'enfant et on joint le jugement au dossier.

Dès qu'un enfant est admis dans le service, on l'inscrit sur un registre matricule dans la catégorie à laquelle il appartient; tous les renseignements qui lui sont relatifs doivent figurer sur ce registre : placements, envois de vêtements, paiements des mois de nourrice et de pension, fréquentation scolaire, instruction, état de santé, goûts, aptitudes, etc..., c'est en un mot la copie du dossier de l'enfant, qu'il doit servir, en cas de perte à reconstituer.

Un des soucis de l'administration, dès qu'un enfant est entré dans le service, est d'éviter les substitutions si faciles pour les tout jeunes; le 27 juillet 1818, le comte Chabrol écrivait aux préfets : « Plusieurs fois les nourrices chargées d'enfants ont substitué à ces derniers, lorsqu'ils décédaient, des enfants légitimes et ont ainsi continué à percevoir des rétributions qui ne devaient leur être allouées que pendant la vie des enfants qui leur avaient été confiés.

» Diverses mesures ont été prises pour éviter ces abus. De tous les moyens employés dans ce but celui que vient d'adopter le conseil général de Paris me paraît l'emporter beaucoup. Ce moyen consiste à passer au cou de chaque enfant un collier que l'on scelle avec un morceau d'étain; l'étain porte pour empreinte la désignation des hospices auxquels appartiennent l'enfant, l'année à laquelle il a été exposé et son numéro d'ordre. Ce collier est serré au degré nécessaire pour ne pas pouvoir être enlevé à l'enfant sans cependant gêner sa croissance. Et l'on voit que toute substitution est dès lors impossible ».

Plus tard la circulaire ministérielle du 17 janvier 1842 substitua au collier un anneau en argent scellé avec une

pince et passé à l'oreille de l'enfant. Comme empreinte, cette boucle d'oreille portait la désignation de l'hospice, l'année de l'exposition, le numéro d'ordre de l'enfant.

Dans la Gironde, on est toujours resté fidèle au système du collier, considérant que la boucle d'oreille avait le défaut grave de désigner, aux yeux de tous, les enfants assistés ; aussi actuellement encore, à tout enfant âgé de moins de cinq ans entrant dans le service, on met un collier de perles d'os en forme d'olives, fermé par un morceau d'étain scellé à la pince ; chaque collier porte une médaille d'argent sur laquelle, d'un côté est l'effigie de la République, de l'autre le numéro matricule de l'enfant et les lettres désignant la catégorie à laquelle il appartient : ED. — EG. — T. — A. — O. — M. — M. A. — Le collier ne doit être ni enlevé, ni coupé, la nourrice en est responsable.

C'est l'administration départementale qui doit décider, après avis du conseil général, s'il y aura un ou plusieurs établissements dépositaires dans le département. On ne pouvait en effet donner *à priori* un critérium pour le nombre d'établissements dépositaires à créer, fallait-il décider qu'il y en aurait un par telle étendue de territoire ou par tel chiffre de population ? Tout dépend du caractère et de la densité de la population, du nombre présumé des abandons, des facilités de communications, de l'importance de l'hospice ; il y a donc une question de fait que seules les autorités locales étaient aptes à trancher.

Les établissements dépositaires sont de préférence installés dans des hospices publics, car ces derniers offrent à l'administration un agencement tout prêt qu'on ne pourrait se procurer ailleurs qu'à grands frais. Installer un établissement dépositaire dans un hospice entraîne cependant certaines

dépenses ; il y a des travaux d'aménagement, de perfectionnement demandés par le conseil général et imposés par le préfet ; si les locaux de l'hospice sont insuffisants, il faudra faire des agrandissements. Ces frais seront la plupart du temps peu élevés et pourront d'ailleurs faire l'objet d'un accord entre l'hospice et l'administration départementale.

Quoi qu'il en soit, on ne peut imposer de telles charges à un hospice sans consulter sa commission administrative ⁽¹⁾. Mais il se peut que cette dernière oppose un refus formel, alors même qu'elle n'aurait aucune raison valable à invoquer ; si dans le département tous les hospices refusaient ainsi systématiquement de devenir dépositaires, l'administration serait obligée de créer dans des locaux à elle son ou ses établissements dépositaires, ce qui entraînerait des dépenses considérables ; c'est pourquoi il était indispensable, passant outre à ce refus, de pouvoir ordonner la création malgré l'opposition de la commission, après toutefois avoir joint son avis au dossier et soumis le tout au conseil général qui est le véritable maître de la décision.

(1) Des engagements ont été pris à cet égard par le gouvernement au cours de la discussion à la chambre (Instruct. minist. 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 290).

CHAPITRE IV

Tutelle des pupilles.

Tutelle exercée par les commissions administratives. — Inconvénients. — Attribution au préfet. — Délégation à l'inspecteur départemental. — Conseil de famille. — Manutention des deniers pupillaires. — Causes qui mettent fin à la tutelle de l'administration. — Emancipation. — Remises aux parents. — Remises d'essai. — Tutelle officieuse.

La loi du 15 pluviôse an XIII disposait : « Les enfants admis dans les hospices à quelque titre et sous quelque dénomination que ce soit, seront sous la tutelle des commissions administratives de ces maisons, lesquelles désigneront un de leurs membres pour exercer, le cas advenant, les fonctions de tuteur et les autres formeront le conseil de tutelle » et le titre IV, art. 15 du décret du 19 janvier 1811 reproduisait cette disposition. Or, souvent les enfants étaient placés à la campagne dans un lieu éloigné de l'hospice ; il devenait alors bien difficile pour la commission administrative d'exercer efficacement la tutelle ; aussi l'art. 2 de la loi de pluviôse an XIII décidait-il que « quand l'enfant sortira de l'hospice où il a été placé d'abord, la commission de cet hospice pourra, par un simple acte administratif, visé du préfet ou du sous-préfet, déférer la tutelle à la commission administrative de l'hospice du lieu le plus voisin de la résidence de l'enfant ».

Malheureusement les commissions administratives, absor-

bées par d'autres préoccupations, ne s'acquittaient pas toujours de ces fonctions avec tout le soin désirable ; celui des membres qui était désigné pour exercer la tutelle s'occupait bien de toute la partie administrative : gestion des biens, émancipation, etc. ; mais ce rôle était forcément très restreint, les pupilles possédant rarement des biens importants et étant émancipés plus rarement encore. C'étaient les inspecteurs départementaux qui exerçaient la partie de la tutelle que nous pourrions qualifier d'active, celle qui consiste à visiter l'enfant, à surveiller son éducation, ses travaux scolaires, lui choisir un métier, le faire entrer en apprentissage, discuter son salaire, etc., il était pour ainsi dire le tuteur de fait, tandis que le membre désigné de la commission administrative, tuteur de droit, se bornait à approuver, pour la régularité, les actes faits par l'inspecteur et qui, sans son intervention, ne pouvaient être valables. On imaginait donc deux tutelles, l'une dite administrative, exercée par l'inspecteur départemental sous l'autorité du préfet, l'autre dite légale laissées aux commissions hospitalières.

De ce partage de la tutelle, d'ailleurs peu juridique, naissaient des conflits qu'il importait de faire cesser ; il fallait enlever cette tutelle aux commissions administratives qui continuaient à l'exercer alors que les hospices qu'elles dirigeaient ne participaient plus aux frais d'entretien des enfants assistés et la déférer à l'Assistance publique. La loi du 24 juillet 1889 avait déjà fait un pas dans ce sens en permettant aux tribunaux de confier à l'Assistance publique la tutelle des enfants délaissés ou moralement abandonnés dont les parents étaient déchus de la puissance paternelle.

C'est cette réforme si utile qu'est venue accomplir la loi de 1904 en faisant disparaître l'antinomie qui existait entre le droit et le fait. On avait tout d'abord eu l'idée de confier la

tutelle à l'inspecteur départemental, mais on y a renoncé de crainte qu'il n'ait pas toute l'autorité suffisante pour l'exercer avec fruit. La tutelle des enfants assistés a donc été donnée à l'Assistance publique, et c'est le préfet, chef de service, qui en est investi; mais comme il ne peut l'exercer lui-même, il délègue ses pouvoirs à l'inspecteur départemental qui, étant en contact fréquent avec les pupilles, était mieux qualifié pour l'exercer. L'inspecteur agira donc non pas en vertu d'une vocation propre, mais d'une délégation, et cette distinction a son importance, car s'il y avait urgence, le préfet pourrait rapporter sa délégation, retirant ainsi la tutelle à l'inspecteur pour l'exercer lui-même.

Le texte du projet de loi voté par le sénat en première délibération était ainsi conçu : « La protection et la tutelle instituées par la présente loi... »; sur la proposition de M. Bérenger, on a adopté la rédaction actuelle : « La protection des enfants de toute catégorie et la tutelle des pupilles de l'assistance »; ce changement a été motivé par l'introduction, dans la loi, de la catégorie des enfants en garde, car ces enfants, n'étant pas pupilles de l'Assistance publique, ne sont pas soumis à la tutelle de l'administration, mais simplement protégés par elle; la nouvelle rédaction fait disparaître toute équivoque et toute difficulté d'interprétation, car elle comprend sans nul doute tous les enfants qui dépendent de l'Assistance publique.

Lors de la discussion à la chambre, M. Castelnau avait demandé que « ce principe si général et si absolu qui proclame l'Assistance publique tuteur légal de plein droit et de prime saut de tous les enfants énumérés à l'article 6 se trouvât atténué par la réserve des droits de l'initiative privée sur des enfants tels qu'ils résultent du droit commun ou de cer-

taines lois spéciales (loi du 24 juillet 1889). Je veux croire que l'Assistance publique ne se prévaudra d'aucuns des droits de tutelle sur les enfants des diverses catégories de l'article 6 déjà recueillis et déjà protégés conformément au régime précédent.

» Ces enfants, en effet, ne sont pas des enfants sans ressource et délaissés, puisque des tiers en ont pris régulièrement la charge; mais il s'agit de l'avenir des enfants qui au lendemain de la loi se trouveront dans le cas de l'article 6 par le fait de la mort de leurs père et mère, par le fait de l'abandon dont ils auront été l'objet de la part de leurs parents ou enfin par suite de la déchéance de leurs parents de la puissance paternelle. Ces enfants, dès l'instant où ils se trouveront dans un des cas de cet article, appartiendront-ils, *ipso facto*, de droit à la tutelle légale de l'Assistance publique de façon à rendre inutiles, superflues et absolument inapplicables envers eux les interventions de la protection de l'initiative privée, comme il en est de la tutelle légale du père, de la mère ou des ascendants qui, dès l'instant où le fait qui lui donne naissance se produit, s'oppose à toute espèce de création d'une tutelle quelconque sur ces enfants? Voilà la question... Si vous admettez sans réserve que la tutelle de ces enfants appartienne désormais de plein droit à l'Assistance publique, il n'y a plus lieu à l'intervention de ces associations et de ces particuliers... Donc, plus de possibilité de dation de puissance paternelle à des tiers sur des enfants abandonnés aux termes de la loi de 1889; plus de possibilité de constitution immédiate de droit de la tutelle officieuse sur ces enfants, au profit de la personne qui se présentera au cours des débats pour les réclamer... Les tribunaux ne pourront plus avoir le droit, au cours d'une poursuite en déchéance de la puissance paternelle, de donner la tutelle de l'enfant à

l'intervenant qui la demandera. Ils n'auront même plus la faculté de constituer eux-mêmes sur cet enfant, s'ils le jugent bon, la tutelle dative » ⁽¹⁾. Et M. Castelnau proposait, pour éviter cette conséquence, de réserver implicitement aux 2°, 3° et 4° de l'article 6 de la loi les droits prévus par les articles 10, 13, 17, 18, 19 de la loi de 1889 et par les articles 405 et suiv. du code civil; mais il a lui-même retiré son amendement lorsque M. le rapporteur eut affirmé que l'article 6 ne contenait qu'une énumération, qu'il n'innovait rien et n'abrogeait ni les articles 405 et suiv. du code civil sur la tutelle dative, ni les dispositions des titres I et II de la loi de 1889 et que, par conséquent, la commission et le gouvernement étaient absolument d'accord avec M. Castelnau pour donner à l'article 11 l'interprétation la plus large possible ⁽²⁾.

D'ailleurs, en pratique, l'administration de l'assistance se garde bien de revendiquer la tutelle d'un enfant abandonné ou orphelin qu'une tierce personne ou une institution charitable a recueilli. Pourquoi, en effet, irait-elle réclamer un enfant pour le faire élever aux frais de l'Etat, du département et des communes, alors que des tiers ont bien voulu s'en charger gratuitement et lui donnent tous les soins nécessaires? Le rôle de l'Assistance publique doit donc se borner à recueillir les enfants qui sont matériellement délaissés.

Pour assister le préfet dans l'exercice de la tutelle, la loi lui adjoint un conseil de famille. Ce conseil devait être formé, dans le projet de loi voté en première délibération au sénat,

(1) Chambre, Débat parl., 1904, p. 1461.

(2) L'art. 11 s'appliquant explicitement à toutes les catégories d'enfants assistés, modifie la loi du 24 juillet 1889 dont les articles 14 et 24 donnaient la tutelle des enfants délaissés ou moralement abandonnés à l'inspecteur départemental; le préfet se trouve, en vertu de notre article 11, chargé de la tutelle de ces enfants comme de celle des autres pupilles de l'Assistance.

par la commission administrative des hospices du chef-lieu du département; mais les commissions administratives, n'ayant point des intérêts identiques à ceux du département et venant d'être dépouillées de la tutelle légale qu'elles exerçaient jusqu'à ce jour, étaient bien mal qualifiées pour remplir ce rôle ⁽¹⁾. On a préféré étendre à tous les départements le système qu'on avait d'abord réservé à ceux de la Seine et du Rhône, et donner au conseil général le droit de nommer le conseil de famille. Afin de se rapprocher le plus possible du droit commun, le législateur, s'inspirant des dispositions de l'art. 407 C. civ., a composé le conseil de famille de sept membres, et, comme l'art. 12 ne désigne pas sur quelles personnes doit porter le choix, le conseil général est absolument libre à ce sujet; cependant, dans l'intérêt des pupilles, il est désirable qu'il choisisse des personnes résidant au chef-lieu du département, afin que les affaires puissent rapidement être réglées ⁽²⁾. La loi ne disposant pas que le conseil de famille doive siéger sous la présidence du juge de paix, il pourra valablement se réunir et délibérer hors de sa présence, mais s'appuyant sur ce que le conseil général est libre de le composer comme bon lui semble, les instructions ministérielles du 15 juillet 1904 recommandent de désigner comme membre du conseil de famille un juge de paix dont la compétence facilitera la tâche du tuteur et du conseil.

Le mécanisme de la tutelle comprend un troisième rouage : le subrogé-tuteur, dont les fonctions principales consistent « à agir pour les intérêts du mineur lorsqu'ils seront en opposition avec ceux du tuteur » ⁽³⁾. Or, une telle situation du

⁽¹⁾ Rapport supplémentaire de M. Strauss au sénat, Doc. parl., 1904, p. 21.

⁽²⁾ Instructions ministérielles du 15 juillet 1904. *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 285.

⁽³⁾ Art. 420 C. civ.

tuteur vis-à-vis du pupille étant difficile à imaginer, le législateur a supprimé le subrogé-tuteur; si, par impossible, les intérêts de l'inspecteur départemental se trouvaient contraires à ceux du pupille, ce serait le cas pour le préfet de retirer la délégation qu'il lui aurait donnée ⁽¹⁾.

En ce qui concerne les attributions du tuteur et du conseil de famille, la loi a cherché à se conformer aux dispositions du code civil, consacrant ainsi le principe que l'on « doit autant que possible appliquer aux pupilles de l'Assistance les règles du droit commun » ⁽²⁾. Ces attributions comprennent notamment, ajoute l'art. 13, le droit de donner ou de refuser le consentement au mariage, à l'émancipation, à l'engagement militaire ⁽³⁾.

Cette disposition donne à l'administration des pouvoirs bien étendus, car jamais le tuteur ne possède de pareils droits alors que les parents sont vivants et capables de manifester leur volonté; mais cette dérogation se justifie amplement par le soin que le législateur prend de l'intérêt de l'enfant; certains maires en effet, appuyés dans leurs prétentions par le parquet et la chancellerie, exigeaient pour les actes dont nous venons de parler l'autorisation des parents; or cette dernière n'était pas toujours très facile à se procurer, les parents étant souvent inconnus ou voulant faire payer leur intervention; pour mettre fin aux retards, quelquefois aux impossibilités qui naissaient de cet état de choses, l'administration pourra désormais s'appuyer sur un texte de loi formel.

(1) Avant la loi du 27 juin 1904, on considérait, suivant l'opinion générale, qu'il n'y avait pas lieu à la nomination d'un subrogé-tuteur dans la tutelle administrative des Enfants Assistés. Baudry-Lacantinerie, *Pr. de dr. civ.*, 1, p. 556 n. 1041.

(2) Exposé des motifs au sénat. Doc. parl., 1892, p. 100.

(3) Le projet adopté par le sénat en première délibération ne contenait pas ces dispositions; elles ont été ajoutées lors de la deuxième délibération. Une loi du 18 déc. 1906 a modifié et complété les art. 13, 14 et 15 de la loi du 27 juin 1904.

En droit français, il y a une distinction extrêmement nette entre les fonctions d'ordonnateur et celles de payeur ⁽¹⁾ et la raison de ce dualisme réside surtout dans le désir de multiplier les responsabilités et de faciliter le contrôle. Le tuteur (le préfet ou son délégué l'inspecteur départemental) administre donc les biens des pupilles, mais ne peut manier les fonds leur appartenant; ce soin incombe à l'agent des finances du département, le trésorier payeur; à Paris, c'est le receveur de l'Assistance publique qui remplit cette fonction. Sous l'empire de la loi de pluviôse an XIII, la tutelle des enfants assistés étant exercée par les commissions administratives, c'était le receveur de l'hospice qui maniait les deniers pupillaires, mais la tutelle ayant été confiée au préfet, il était logique de substituer au receveur de l'hospice le trésorier payeur du département ⁽²⁾.

Lorsqu'un pupille possède des fonds, ils doivent être placés, décidait l'article 13, à la Caisse nationale d'épargne ou en rentes sur l'Etat. Or dans certains départements, dans la Gironde par exemple, avant la loi de 1904, les fonds étaient placés à la Caisse d'épargne de la ville qui servait un intérêt annuel de 3 p. 100, alors que la Caisse d'épargne nationale n'aurait donné que 2,75 p. 100; il y avait donc avantage, pour les pupilles, à continuer à faire leurs placements à la caisse de la ville; de plus, il eût été impossible d'opérer en une seule fois le retrait des fonds, la somme placée étant trop importante ⁽³⁾. D'ailleurs, on ne voit pas pourquoi la

(1) Ordonnance du 14 septembre 1822, et décret du 31 mars 1862, art. 17.

(2) Actuellement et en attendant les instructions ministérielles à ce sujet, c'est encore le receveur de l'hospice qui continue à gérer les fonds, mais pour le compte du département.

(3) Le chiffre total des économies pupillaires placées à la Caisse d'épargne de la ville était, au 31 décembre 1904, de 106.600 fr. 62. Rapport de M. Goyet, année 1905, p. 16.

Caisse d'épargne nationale eût été mieux traitée que les autres et investie d'un véritable privilège..... aussi la loi du 18 décembre 1906 a-t-elle décidé que les fonds seront placés, soit à la Caisse d'épargne nationale, *soit aux caisses d'épargne ordinaires*, soit en rentes sur l'Etat : « C'est pour ainsi dire un erratum à la loi du 27 juin 1904 incomplète sur ce point » (1).

Suivant l'exemple de la loi de pluviôse an XIII (art. 5), le législateur a dispensé le tuteur de l'hypothèque légale instituée par l'article 2121 du Code civil. Il ne pouvait en être autrement : du moment qu'il n'a pas la manutention des deniers des pupilles, il ne pourrait en être responsable. C'est le trésorier-payeur général qui est comptable de ces biens : il doit assurer l'inscription et le renouvellement des hypothèques ; mais comme il n'est chargé que de la garde des deniers, il ne peut être responsable que de cette garde et c'est son cautionnement qui sert de garantie aux pupilles (2).

Le tuteur peut autoriser au profit d'un enfant le retrait de tout ou partie des fonds qui lui appartiennent, sans, pour cela, avoir besoin de l'autorisation du conseil de famille (3), car cette formalité aurait souvent entraîné des retards préjudiciables au pupille dans les cas où il est urgent d'avoir l'argent le plus tôt possible.

Malgré la liberté dont il jouit, le tuteur doit autant que possible ménager les fonds de ses pupilles et s'adresser à la

(1) Rapport de M. Strauss au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi adopté à la chambre des députés tendant à modifier les articles 13, 14, 15 de la loi du 27 juin 1904 sur le service des Enfants-Assistés. Sénat, Doc. parl., 1906, annexe 330, p. 767.

(2) Rapport de M. Strauss, sénat, Doc. parl., 1906, annexe 330, p. 767.

(3) Le projet de loi voté par le sénat en première délibération exigeait l'autorisation du conseil de famille ; en deuxième délibération, le sénat a supprimé cette formalité.

Caisse d'épargne plutôt pour y opérer des versements que pour y faire des retraits, mais il peut se présenter des circonstances où une dépense extraordinaire est, pour ainsi dire, obligatoire et le tuteur ne devra pas hésiter à l'engager lorsqu'il pensera qu'il agit dans l'intérêt de l'enfant.

Lorsqu'un pupille sort du service des Enfants-Assistés, on lui remet son livret de caisse d'épargne sur lequel est placé l'argent qu'il a gagné : c'est son pécule. Les pupilles économes se servent de cet argent (pouvant aller jusqu'à 800, 900 ou 1.000 francs) ⁽¹⁾ pour s'établir, ou en opèrent le placement. Mais un grand nombre d'entre eux, trop hélas ! se trouvant à la tête de cette petite fortune, s'empressent de la dissiper en folles dépenses. Pour les protéger contre eux-mêmes, l'article 13 dispose que « le conseil de famille pourra décider, au moment de la sortie du pupille du service des Enfants-Assistés, qu'une partie, ne dépassant pas le cinquième du pécule lui appartenant, sera versée à la Caisse nationale de retraites en vue de lui constituer une pension de retraite ».

Supposons, dit M. Perrier ⁽²⁾, « que ce pupille doive toucher 800 francs et que vous reteniez un cinquième, c'est 160 francs ; si vous placez cette somme à la Caisse des retraites, avec la capitalisation des intérêts, je crois que vous pouvez arriver, à cinquante-cinq ou soixante ans, à constituer 100 francs de retraite au pupille ».

Mais il peut se présenter des cas où l'enfant sera sérieux, où il n'y aura pas à craindre de folies de sa part et où l'intégralité de ses économies lui sera utile pour s'établir, aussi la loi n'a-t-elle pas voulu faire de ce prélèvement du cinquième une obligation pour le conseil de famille qui, renseigné par

⁽¹⁾ La moyenne des livrets des pupilles du départements de la Gironde n'était que de 119 francs au 31 décembre 1905. Rapport de M. Goyet, année, 1905, p. 18.

⁽²⁾ Sénat, Déb. parl., *Journal officiel* du 27 février 1904, p. 231-232.

le dossier et par l'inspecteur, sait si le mineur est enclin à la dissipation et doit être protégé contre lui-même, ou si l'on peut lui laisser la libre disposition de son pécule. D'ailleurs, avant la loi de 1904, nous trouvons déjà ce désir de l'administration d'assurer autant que possible l'avenir de ses pupilles; depuis longtemps elle se préoccupait de les faire participer aux bienfaits de la mutualité scolaire avec le concours financier du département, jusqu'à ce qu'ils eussent atteint leur seizième année, puis en facilitant l'entrée de ces enfants dans d'autres associations de secours mutuels ⁽¹⁾.

D'une manière générale, en droit français, l'assistance n'est due qu'en raison de l'indigence, et lorsque l'administration hospitalière a recueilli un infirme, elle peut réclamer les frais d'entretien si l'hospitalisé possède quelque chose « et la faculté de revendication n'est pas restreinte aux revenus : elle s'étend aux capitaux » ⁽²⁾. Le législateur de 1904, poussé par un sentiment de sollicitude envers les pauvres enfants sans parents qui composent la clientèle de l'Assistance publique, a dérogé à ce principe et a décidé que seuls les revenus des biens et capitaux appartenant au pupille qui n'a pas encore dix-huit ans sont perçus au profit du département à titre d'indemnité; l'administration remplit vis-à-vis du pupille le rôle de père de famille, elle lui sera assimilée au point de vue des biens de l'enfant et aura, conformément à l'article 384 du Code civil, l'usufruit légal sur les biens du pupille jusqu'à ce qu'il ait atteint dix-huit ans, mais cette jouissance ne s'étendra pas aux biens provenant de son travail et de ses économies ⁽³⁾. Le mineur gardera donc intacts

(1) Circulaires ministérielles du 22 juillet 1901 et du 6 avril 1904.

(2) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 100.

(3) Article 387 du Code civil.

ses biens et il lui en sera rendu compte à sa majorité, ainsi que des intérêts échus depuis qu'il aura atteint dix-huit ans ; d'ailleurs, même en ce qui concerne les revenus encaissés par le département le préfet peut, sur l'avis du conseil de famille, faire toute remise qu'il jugera équitable.

Lorsqu'un patron refuse de payer les gages qu'il doit à un pupille, c'est au tuteur qu'incombe le soin de faire rentrer cette créance ; or, le plus souvent, il se trouvera en présence d'un acte sous seing privé, quelquefois même d'un contrat verbal, et pour se procurer un titre exécutoire il sera obligé de poursuivre par les moyens de droit ordinaires ; aussi, pour éviter des frais et des lenteurs, le législateur a-t-il renoncé au droit commun ; il a appliqué aux sommes dues aux pupilles à titre de rémunération de travail, la procédure rapide et peu coûteuse des états exécutoires ; elles se recouvrent sur des états dressés par l'inspecteur départemental et rendus exécutoires par le préfet : les poursuites ont lieu comme en matière de contributions indirectes ⁽¹⁾. Les règles que nous venons d'énoncer ne s'appliquent qu'aux créances ayant pour objet des sommes dues à titre de rémunération de travail et les autres créances mobilières des pupilles, notamment celles dont ils pourraient hériter, continuent à être régies par le droit commun, car « l'exception au droit commun, quand il s'agit de travail des pupilles, peut se justifier par des considérations qui n'existent plus lorsqu'il s'agit des créances quelconques qui n'ont pas le travail pour cause » ⁽²⁾.

La tutelle administrative de l'Assistance publique peut prendre fin pour les causes suivantes : la mort, la majorité,

⁽¹⁾ Article 15 modifié par la loi du 18 décembre 1906.

⁽²⁾ Rapport de M. Strauss, sénat, Doc. parl., 1906, annexe 330, p. 767.

l'émancipation, la remise aux parents, la constitution d'une tutelle officieuse, le mariage.

De toutes ces causes, la mort et la remise aux parents sont celles que nous rencontrons le plus fréquemment pour les pupilles de moins de 13 ans. Ainsi, dans le département de la Gironde, pour les enfants au-dessous de cet âge, ces deux causes se répartissent comme suit :

Année 1899.	Effectif total 3.185	Remises aux parents ⁽¹⁾ 186	Décès 194
» 1901.	» 3.179	» 176	» 211
» 1903.	» 3.140	» 180	» 175
» 1905.	» 3.002	» 141	» 141

Tandis que pour les pupilles de 13 à 21 ans, pendant ces mêmes années, les chiffres ont été les suivants :

Année 1899.	Effectif total 1.375	Remises aux parents 23	» 10
» 1901.	» 1.522	» 30	» 4
» 1903.	» 1.596	» 21	» 7
» 1905.	» 1.747	» 29	» 7

Pour les pupilles de 13 à 21 ans, le mariage et la majorité sont les principales causes de cessation de la tutelle :

Année 1899, nous trouvons 21 mariages et 92 majeurs.

» 1901,	» 23	» 109	»
» 1903,	» 28	» 128	»
» 1905,	» 35	» 121	⁽²⁾ .

Mais l'Administration de l'inspection départementale ne nous a signalé, depuis 1904, qu'un cas d'émancipation expresse proposé par le conseil de famille, et nous a appris

⁽¹⁾ Dans les chiffres de remises aux familles sont aussi comprises les remises aux départements d'origine.

⁽²⁾ Rapport de M. Delage, inspecteur en chef des Enfants-Assistés de la Gironde, 1903, p. 18 et 19; 1904, p. 28 et 29. — Rapport de M. Goyet, inspecteur des Enfants-Assistés de la Gironde, 1905, p. 10 et 11.

qu'aucune tutelle officieuse n'avait été constituée au profit d'un pupille de l'Assistance de la Gironde.

De toutes les causes qui mettent fin à la tutelle de l'administration, nous n'étudierons que l'émancipation, la remise aux parents et la tutelle officieuse, car ce sont les seules qui présentent quelques particularités intéressantes.

En ce qui concerne l'émancipation des pupilles de l'Assistance publique, l'art. 4 de la loi du 15 pluviôse an XIII accordait aux commissions administratives les droits attribués aux père et mère par le code civil; or, l'art. 447 C. civ. décide que « le mineur, même non marié, pourra être émancipé par son père ou, à défaut de son père, par sa mère, lorsqu'il aura atteint l'âge de 15 ans révolus ». Se basant sur les termes formels de la loi de pluviôse, les commissions administratives se substituaient au père et à la mère pour l'exercice de la puissance paternelle et émancipaient des pupilles dès qu'ils avaient atteint leur quinzième année et cela en violation, semble-t-il, de l'art. 478 C. civ. ⁽¹⁾.

La loi de 1904 est venue mettre fin à cet état de choses en conférant au tuteur et au conseil de famille les attributions « que détermine le code civil »; le mineur pourra donc être émancipé par le conseil de famille, mais seulement à l'âge de 18 ans accomplis. Pour simplifier les formalités et faciliter l'émancipation des pupilles, sur l'avis du conseil de famille, le tuteur ou son délégué doit seul se présenter devant le juge de paix pour faire inscrire la délibération prescrite par la loi; l'acte d'émancipation est délivré sans frais.

Le mineur émancipé doit être pourvu d'un curateur et la

(1) Art. 478 C. civ. : « Le mineur resté sans père ni mère pourra aussi, mais seulement à l'âge de dix-huit ans accomplis, être émancipé si le conseil de famille l'en juge capable ».

loi de 1904 (art. 14) chargeait de cette fonction, dans le département de la Seine, le receveur de l'Assistance publique de Paris et dans les autres départements le trésorier-payeur général.

Les instructions ministérielles du 15 juillet 1904 expliquent ainsi le choix du législateur : « Le fonctionnaire qui a encaissé les sommes appartenant au pupille est naturellement désigné pour l'assister au moment de la reddition des comptes de tutelle et, plus tard, dans les circonstances prévues par l'art. 482. Ces cas sont d'ailleurs bien rares à l'égard de jeunes gens dont la plupart n'ont pour patrimoine qu'un livret de caisse d'épargne » ⁽¹⁾. Cette désignation du curateur par la loi était une dérogation à l'art. 480 du C. civ. qui confère au conseil de famille le droit exclusif de nommer le curateur à l'émancipation ⁽²⁾. Aussi la loi du 18 décembre 1906 a-t-elle pensé qu'il valait mieux laisser au conseil de famille le choix du curateur; le dernier paragraphe de l'art. 14 a donc été remplacé par le suivant : « En cas d'émancipation, le conseil de famille charge l'un de ses membres des fonctions de curateur ».

La loi, nous le voyons, ne tient aucun compte des parents des pupilles de l'Assistance, ils sont privés de tout droit sur leurs enfants, l'Administration agit absolument comme s'ils n'existaient pas. Quelque dure que puisse paraître cette solution, elle s'imposait avec force, afin de faire comprendre aux parents que l'abandon d'un enfant n'est pas un placement

⁽¹⁾ Instructions ministérielles du 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 286.

⁽²⁾ En aucun cas nous ne voyons le code civil déferer de plein droit, par une disposition expresse, la curatelle du mineur émancipé. Baudry-Lacantinerie, *Précis de dr. civ.*, I, p. 607.

temporaire et gratuit, mais un acte fort grave rompant tout lien entre l'enfant et sa famille : « L'enfant abandonné par » sa mère « est un enfant perdu pour elle » ⁽¹⁾. Admettre dans toute sa rigueur un principe aussi absolu, a cependant fait hésiter le législateur, aussi, en faveur des enfants, a-t-il bien voulu y apporter un tempérament en autorisant les parents, dont la position s'est améliorée, à reprendre leurs enfants. C'est le tuteur qui décide, après avis du conseil de famille, si la remise aux parents doit avoir lieu, s'inspirant pour cela de l'intérêt de l'enfant qui doit être l'unique élément de décision. Il s'agit, bien évidemment, de l'intérêt moral et non pas pécuniaire : « Des cas se sont présentés où des inspecteurs ayant reconnu que la situation financière des parents était bonne ont cru devoir leur remettre des enfants qui s'étaient attachés à leurs gardiens et où ces enfants, comprenant mieux que les inspecteurs leur intérêt véritable, ont quitté leurs parents dont l'affection était si tardive et par là si suspecte, pour revenir à ceux qui, les premiers, leur avaient révélé les douceurs de la famille » ⁽²⁾.

Avant la loi de 1904, les remises d'enfants existaient mais étaient rares, car l'administration se méfiait, à juste titre, de parents qui n'avaient pas craint d'abandonner leurs enfants; entre les deux solutions extrêmes, le refus ou la remise, il n'y avait pas de moyen terme; elle se trouvait donc placée dans cette alternative : « livrer un enfant à des parents susceptibles de le maltraiter ou de le corrompre, ou le refuser à la tendresse d'une véritable famille » ⁽³⁾.

On comprend donc les doutes et les hésitations de l'admi-

(1) Instructions ministérielles du 15 juill. 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 282.

(2) Instruct. ministér. du 15 juill. 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 288.

(3) Rapport supplémentaire de M. Strauss au sénat, sénat, Doc. parl., 1904, p. 22.

nistration, craignant de rejeter dans la misère et la corruption, l'enfant qu'elle avait réussi à en arracher une première fois.

Pour mettre fin à ces perplexités, M. Strauss a introduit dans la loi une heureuse innovation : « la *remise d'essai* » qui permet à l'administration, lorsqu'elle se trouve en présence d'une famille douteuse à laquelle elle hésiterait à rendre définitivement l'enfant, d'exercer une surveillance sur la façon matérielle et morale dont il sera traité par ses parents ; cette surveillance devra continuer pendant un an au moins, mais il sera de première importance de ne pas laisser écouler ce délai sans avoir pris une décision, soit pour rendre la remise définitive, soit pour retirer l'enfant, car, l'année écoulée, la remise deviendrait irrévocable *ipso facto* ⁽¹⁾.

Pendant tout le temps que dure la remise d'essai, l'administration conserve la tutelle de l'enfant ; si elle s'en dessaisait et qu'elle voudrait dans la suite reprendre l'enfant, elle serait obligée, pour rentrer en possession de la tutelle, de remplir de nouvelles formalités. C'est seulement lorsqu'il sera établi que l'enfant ne court aucun risque en restant dans sa famille que la remise définitive sera prononcée et que « la tutelle passera de plein droit de l'Assistance publique à la famille » ⁽²⁾. Remarquons, pour en finir avec les remises d'essai, que si les parents présentent des garanties suffisantes pour qu'il n'y ait aucun doute sur le sort réservé à l'enfant, l'administration reste toujours libre de le leur remettre à titre définitif sans passer par la période transitoire de la remise d'essai.

Quand il s'agit d'enfants maltraités ou moralement aban-

(1) Instructions ministérielles du 15 juill. 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 289.

(2) Chambre, Déb. parl., séance du 14 juin 1904, *J. off.* du 15, p. 1437.

donnés, le conseil de famille ne peut être juge de la remise de l'enfant à ses parents qu'après leur réhabilitation par l'accomplissement des formalités exigées par les articles 15 et 16 de la loi du 24 juillet 1889; décider autrement aurait été permettre au conseil de famille de transgresser cette loi lorsqu'il l'aurait jugé bon.

Le père, la mère et les ascendants d'un pupille de l'assistance ou d'un enfant dont l'administration a la garde restent tenus envers lui de la dette alimentaire. Toute stipulation contraire est nulle (art. 58). Les parents qui viennent réclamer leur enfant sont donc obligés de rembourser à l'Assistance publique les dépenses faites pour lui, puisque son admission au nombre des pupilles de l'Assistance n'a pas eu pour effet de les libérer de la dette alimentaire; il aurait été trop commode pour les parents de se décharger sur l'administration du soin de nourrir et d'élever leurs enfants pour venir ensuite les réclamer. Avant la loi de 1904, on admettait que les parents solvables devaient « préalablement rembourser la dépense faite » ⁽¹⁾, de telle sorte qu'à un père venant demander son enfant, l'Assistance publique pouvait répondre par l'envoi de la note des frais de séjour du pupille.... Il est vrai que les parents pauvres pouvaient être exonérés de tout ou partie du remboursement de ces avances; quoi qu'il en soit, le système du paiement préalable, intégral ou non, ressemblait un peu trop à un marché, pour assurer l'exécution duquel l'assistance détenait en gage la personne de l'enfant; il risquait non seulement de faire perdre à l'administration la totalité de sa créance, mais encore de nuire à l'enfant en faisant renoncer ses parents à l'idée de le

(1) Le projet de loi voté au sénat en première délibération contenait aussi cette disposition.

reprendre. Aussi la loi de 1904 a-t-elle assoupli et adouci la rigueur de ce principe, pourtant si juste en lui-même, en supprimant le mot « préalable » et en autorisant les parents à se libérer par versements mensuels échelonnés sur une ou plusieurs années. La commission départementale peut en outre dispenser les parents de tout ou partie du remboursement des dépenses d'entretien s'ils sont trop pauvres et si cette obligation devait les empêcher de reprendre leur enfant, car, lorsqu'il s'agit de décider si la remise doit avoir lieu, la question du remboursement est négligeable, et en prenant leur décision le tuteur et le conseil de famille ne doivent se « préoccuper que des meilleurs moyens d'assurer le bonheur du pupille » ⁽¹⁾.

Lorsqu'une personne autre que les parents ou les grands parents d'un enfant veut s'en charger gratuitement, l'administration peut accéder à ce désir, si cette personne présente les garanties de moralité suffisantes, mais en se réservant la tutelle de l'enfant, alors même qu'il serait confié en vue d'une adoption ultérieure (art. 18). Cette réserve de la tutelle a lieu alors même que l'enfant serait réclamé par un oncle ou une tante..., peut-être y aurait-il eu lieu de comprendre ces parents parmi ceux à qui la remise de l'enfant peut être faite dans les mêmes conditions qu'aux ascendants directs, car la loi restreint singulièrement, nous semble-t-il, le cercle de la famille ⁽²⁾.

Afin de favoriser l'établissement de la tutelle officieuse sur les pupilles de l'Assistance, le législateur, dérogeant au droit

⁽¹⁾ Instructions ministérielles du 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 289.

⁽²⁾ Chambre, Déb. parl., 1904, *Journal officiel* du 15 juin, p. 1438.

commun, a supprimé les conditions d'âge édictées par le code civil et a décidé que la personne qui veut s'attacher un pupille par un titre légal peut devenir son tuteur officieux, même s'il a moins de 50 ans (dérogation à l'art. 361 C. civ.) et si le mineur est âgé de moins de 15 ans (dérogation à l'art. 364 C. civ.) ; mais il exige que le conseil de famille donne son consentement et que, préalablement à sa demande, la personne qui veut devenir tuteur officieux ait gardé l'enfant trois ans à titre gratuit ; pendant ce laps de temps, en effet, le gardien aura pu se rendre compte des avantages qu'il retire de la présence continue de l'enfant et l'inspecteur des garanties de bonheur offertes à son pupille.

Il faut remarquer, en terminant, que tant pour les remises d'essai que pour les remises définitives et pour la constitution de la tutelle officieuse, le tuteur et le conseil de famille, disons mieux, l'administration, a un droit absolu de décision et qu'il n'existe aucun moyen légal de passer outre au refus de cette dernière. Il est vrai, a dit M. Millerand (1), « que les parents ont abandonné leur enfant et avec lui leur droit de tutelle » et que cette solution était obligatoire pour restreindre le nombre des abandons ; mais, bien que l'Administration n'ait aucun intérêt à refuser systématiquement la remise d'un enfant à ses parents ou à un particulier et qu'elle l'accorde toujours avec empressement lorsque ceux-ci présentent des garanties suffisantes, au point de vue juridique, cette toute puissance nous semble insoutenable.

(1) Chambre, Déb. parl., 1904, *Journal officiel* du 15 juin, p. 1437.

CHAPITRE V

Placement et surveillance.

Court séjour de l'enfant à l'établissement dépositaire. — Placement à la campagne. — Secret du lieu de placement. — Enfant en nourrice. — Enfant en sevrage. — Obligations des nourrices et des gardiens. — Leur salaire. — Primes de survie. — Allocations diverses. — Mise en apprentissage des pupilles. — L'inspecteur départemental. — Les médecins inspecteurs. — Appréciations sur le placement et la surveillance.

Dès qu'un enfant est admis dans le service, il est envoyé à l'établissement dépositaire, qui, nous l'avons dit, peut être installé soit dans un hospice, soit dans un local loué par le département et aménagé à cet effet; si l'enfant est tout jeune, il est placé dans une crèche; s'il est plus âgé, dans un quartier spécial; mais dans l'un et l'autre cas, il ne doit séjourner à l'établissement dépositaire que le moins possible, juste le temps de lui trouver un placement. Ce séjour, en effet, est toujours nuisible à l'enfant : pour les tout jeunes, la mortalité est d'autant plus grande qu'ils sont plus agglomérés; pour les adolescents des deux sexes, la vie en commun offre des dangers moraux sur lesquels il est inutile d'insister. « Nombreux pourtant, disait l'Exposé des motifs au sénat, sont les établissements où les pupilles de l'assistance et les hospitalisés adultes, en majeure partie des vieillards, sont confondus dans les réfectoires, les cours, les préaux. Il y a quelque chose de trop pénible à s'étendre sur les périls de

cette promiscuité. Il suffit de dire que c'est un devoir d'y mettre un terme » ⁽¹⁾. Malheureusement l'établissement d'un quartier spécial entraîne des frais trop considérables pour avoir pu être réalisé partout et je sais des hospices où les enfants trop âgés pour être placés à la crèche sont encore répartis dans les différentes salles, au hasard des lits disponibles. D'ailleurs, indépendamment des dangers moraux dont nous venons de parler, il est facile de se rendre compte que ce n'est pas en habitant un milieu confiné que l'enfant ou l'adolescent peut se fortifier et se développer; il manque d'air, de mouvement, d'occupations quelquefois, car dans les hospices, le travail est toujours très mal organisé, souvent pas du tout, et l'enfant y prendra des habitudes de mollesse, de paresse même qui lui rendront le travail extrêmement pénible lorsqu'il devra le reprendre.

C'est donc à titre purement transitoire que les enfants peuvent se trouver à l'établissement dépositaire; il ne doit jamais en contenir que trois catégories : « Ceux qui attendent un placement, les malades qu'on ne peut soigner chez leurs nourriciers ou patrons, les infirmes trop gravement atteints pour qu'il soit possible de les confier à une famille » ⁽²⁾.

En dehors de l'impossibilité de placement pour raison de santé, l'enfant ne peut être maintenu à l'hospice dépositaire que sur la décision motivée de son tuteur, ce qui amènera forcément celui-ci à peser les raisons de sa détermination et le forcera le plus souvent à abréger autant que possible ce séjour. Dans la pratique et par économie, l'inspecteur départemental procure toujours le plus tôt possible des placements à ses pupilles, car le prix de la pension à la campagne est beaucoup moins élevé que le prix du séjour à l'hospice dépo-

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 101.

(2) Rapport de M. Bienvenu-Martin, chambre, Doc. parl., 1904, p. 581.

sitaire ⁽¹⁾; mais il est urgent que l'on ne place pas à la campagne certains enfants avant d'être complètement renseigné sur leur état physique ou moral; M. Riou nous cite l'exemple d'une jeune fille presque idiote que les sœurs de l'hospice auraient voulu garder en observation quelque temps encore; l'inspecteur départemental la plaça à la campagne et, quelques mois après, elle fut renvoyée enceinte à l'hospice : on avait abusé de la faiblesse de son esprit pour la violer... Un autre enfant que l'on n'avait pas suffisamment examiné, presque idiot lui aussi, avait été placé à la campagne : il essaya un jour de faire dérailler un train; or, vu son état mental, il était évidemment irresponsable ⁽²⁾.

On voit donc que lorsqu'il y a doute sur l'état d'esprit d'un enfant, l'inspecteur ne doit pas hésiter à le maintenir à l'établissement dépositaire jusqu'à ce que, fixé sur ce point, il puisse juger si le placement de cet enfant ne présente aucun danger tant pour lui que pour la société. Mais ces exceptions sont rares et n'infirmen en rien la règle générale qu'il est de première importance d'abréger le plus possible le séjour des enfants à l'hospice en leur procurant un placement.

« Les règles traditionnelles suivies pour l'éducation des pupilles tiennent en deux mots : placement familial, placement rural... Dans l'ordre de la nature, c'est au milieu d'une famille que doit être élevé l'enfant et rien ne vaut pour lui la famille. Si donc sa famille lui manque, le mieux qu'on puisse faire sera de lui procurer la chance de se créer une famille d'adoption... C'est donc à des familles habitant la campagne

(1) Dans la Gironde, le prix moyen du placement d'un enfant en nourrice est 25 francs par mois, soit environ 0 fr. 80 par jour, tandis que le prix d'une journée de séjour à l'hospice dépositaire est 1 fr. 25. Rapport de M. Delage, année 1904, p. 13.

(2) Sénat, Déb. parl., 1904, p. 233.

que la très grande majorité des pupilles doit être confiée. Deux groupes de nouveau-nés placés, toutes choses égales d'ailleurs, l'un à la campagne, l'autre dans une agglomération urbaine, la mort frappera moins le premier groupe que le second. Pour les pupilles plus âgés, la vie des champs est également un bienfait... » ⁽¹⁾. Aussi la loi décide-t-elle que les pupilles âgés de moins de treize ans sont, sauf exception, confiés à des familles habitant la campagne.

Le lieu de placement du pupille doit rester secret. Cette règle, déjà indiquée par quelques circulaires ministérielles, n'avait jamais été écrite dans un texte de loi ⁽²⁾ et depuis l'adoption du « bureau ouvert » elle s'impose plus que jamais.

Le secret du placement est la clef de voûte du service ; si on la retire tout s'écroule, le jour où les parents pourraient connaître le lieu où leurs enfants sont placés, le jour où ils pourraient savoir qui les élève, ils i raient certainement les voir, au lieu d'un abandon nous nous trouverions en présence d'une véritable mise en pension de l'enfant aux frais de l'Assistance publique et l'on peut bien penser que dans ces conditions le nombre des abandons s'accroîtrait dans des proportions inouïes, car dans bien des cas c'est lorsqu'on annonce à la mère qu'elle ne saura pas où son enfant sera placé, qu'elle se détermine à le garder. D'ailleurs, n'est-il pas « juste que ceux qui abdiquent les devoirs de la famille n'en goûtent pas les joies » ⁽³⁾ ? De plus, nous savons que dans certains cas il

⁽¹⁾ Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 101.

⁽²⁾ Avant la loi de 1904, il était expressément défendu par les règlements particuliers de certains départements, dans la Gironde par exemple, aux gardiens, de correspondre de quelque façon que ce soit avec les parents ou ascendants des pupilles confiés à leurs soins.

⁽³⁾ Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 102.

y a des secrets de famille dont l'Assistance est dépositaire ; si le lieu du placement pouvait être communiqué à tout le monde, ne serait-il pas à craindre que ces secrets ne vinsent à être découverts ? Enfin, si les parents véritables pouvaient aller voir leurs enfants, les liens d'affection qui se créent souvent entre les pupilles et leurs nourriciers risqueraient fort de ne plus prendre naissance.

Ce principe du secret n'est cependant pas sans comporter d'exceptions : la loi autorise le préfet, lorsqu'il y aura intérêt pour l'enfant, à faire connaître le lieu où il est placé ; mais ces cas sont rares, et les préfets n'usent de ce droit qu'avec une extrême parcimonie.

Lorsqu'un enfant nouveau-né vient d'être admis dans le service, il est transporté à l'établissement dépositaire, placé à la crèche et confié à une nourrice sédentaire en attendant qu'une nourrice de la campagne vienne le prendre pour l'emmener chez elle et l'élever.

Le recrutement des nourrices a toujours été une des grandes préoccupations de l'administration ; jusqu'en 1821, on se servit des « meneurs » et « meneuses » et ce n'est qu'à cette époque qu'on les remplaça par des agents domiciliés à la campagne et chargés de ce soin dans une circonscription déterminée ⁽¹⁾. Actuellement les nourrices sont recrutées par les médecins-inspecteurs, par l'inspecteur départemental et par les directeurs d'agences ⁽²⁾. On recourt rarement au

⁽¹⁾ Sur les « meneurs et meneuses », V. Léon Lallemand, *Histoire des enfants abandonnés*, p. 170.

⁽²⁾ On désigne sous le nom de directeurs d'agences des fonctionnaires à la solde du département, résidant dans les centres de placements situés en dehors du département et qui, sous l'autorité de l'inspecteur et leur responsabilité personnelle, sont chargés dans leurs circonscriptions respectives de placer et de surveiller les enfants.

système connu autrefois sous le nom d'envoi en commission, si déplorable pour la santé des enfants; on ne l'emploie guère que lorsque la nourrice ne peut se déplacer et qu'il y a intérêt pour elle à être rapidement pourvue d'un nourrisson, par exemple lorsque son enfant est mort peu après la naissance. Pour être acceptée par l'Assistance publique, une nourrice doit présenter un certificat du maire constatant qu'elle est mariée et de bonne vie et mœurs; elle doit en outre fournir un certificat médical, délivré par un médecin de sa commune, constatant son aptitude à nourrir; arrivée à l'établissement dépositaire, elle subit une contre-visite par le médecin attaché au service. Lorsque la nourrice a satisfait à ce deuxième examen médical, on lui remet un nourrisson. Pour tout aliment, elle doit lui donner exclusivement le sein, car l'allaitement naturel est infiniment préférable à l'allaitement artificiel ou mixte et le nourrisson élevé au sein court bien moins de dangers que celui élevé au biberon.

Ainsi, dans le département de la Gironde, la mortalité a été en 1904 :

Pour les enfants élevés au biberon de :	9,52 p. 100
Pour les enfants élevés au sein. . . de :	2,85 p. 100
Soit une différence de :	6,67 p. 100

au profit de l'allaitement au sein.

En 1905, elle a été :

Pour les enfants élevés au biberon de :	8,80 p. 100
Pour les enfants élevés au sein. . . de :	2,45 p. 100
Soit une différence de :	6,35 p. 100

au profit de l'allaitement au sein ⁽¹⁾.

(¹) Rapport de M. F. Goyet, 1905, p. 47. En 1902, le nombre des enfants de moins d'un an décédés en France a été de 10.121 dont 3.034 nourris au sein et 7.087 au biberon. *Annuaire statistique*, année 1905, p. 98.

On voit donc l'intérêt qu'il y a à obtenir des nourrices qu'elles emploient exclusivement l'allaitement naturel, seul mode d'élevage qui puisse efficacement garantir les enfants contre les nombreuses maladies qui sont presque toujours les conséquences de l'allaitement artificiel. Aussi s'inspirant des prescriptions de l'art. 8 de la loi du 25 décembre 1874 (loi Roussel), le législateur a-t-il décidé qu'un pupille âgé de moins de sept mois ne peut être confié à une nourrice dont le dernier enfant n'a pas sept mois révolus. En effet, bien rares sont les nourrices qui peuvent élever uniquement au sein deux enfants à la fois; il y en a même qui n'ont pas assez de lait pour un seul enfant : il en résulterait forcément pour l'un des deux au moins un allaitement mixte ou même artificiel. C'est précisément ce que la loi a voulu éviter, car selon que la nourrice allaite de préférence son enfant ou celui qui lui est confié, elle enfreint son engagement ou manque à la loi de la nature, et on a malheureusement pu dire de l'enfant confié à une nourrice et de son propre enfant que ce sont « deux frères ennemis au berceau » ⁽¹⁾.

En même temps que l'enfant on remet à la nourrice un livret mentionnant la catégorie à laquelle il appartient, son numéro matricule, la date de sa naissance et de l'arrêté préfectoral qui a décidé son admission dans le service; quelques pages sont réservées à l'inscription du nom et de la demeure des nourrices ou nourriciers successifs à qui l'enfant est confié; puis on trouve un certain nombre de cases : les unes sont destinées à contenir la mention des paiements successifs faits à la nourrice ou au gardien par le percepteur qui émarge chaque fois, les autres à l'inscription des vêtements délivrés pour le pupille; d'autres sont réservées à l'inspec-

⁽¹⁾ Travaux préparatoires du conseil de l'Assistance publique. Sénat, Doc. parl., 1892, annexe 5, p. 117.

teur départemental pour y inscrire la date à laquelle il a vu l'enfant et les observations qu'il peut avoir à faire; dans les dernières enfin le médecin-inspecteur signe et marque la date de ses visites. Le livret contient en outre des instructions pour les nourrices, les conseils de l'Académie de médecine pour bien élever les enfants et un extrait du règlement particulier du département. Avec le livret on remet à la nourrice deux bulletins de placement, un pour le maire de la commune où elle réside, l'autre pour le médecin-inspecteur de la circonscription.

Aussitôt arrivée chez elle avec l'enfant qui lui a été confié, la nourrice doit présenter le livret et remettre le bulletin de placement au maire; ce dernier inscrit les nom, prénoms, date de naissance et numéro matricule du pupille sur un registre spécial qui est tenu à la mairie. Telles sont les formalités que doivent accomplir les nourrices qui se chargent d'un pupille de l'assistance nouveau-né.

Pour trouver des placements aux enfants qui ne sont plus des nourrissons (en général ceux âgés de plus de sept mois), l'inspecteur ou les directeurs d'agences recueillent les demandes des personnes qui désirent s'en charger, et, au fur et à mesure de ses besoins, l'administration les leur envoie; les formalités du livret et des certificats de placements sont les mêmes que pour les nourrissons.

Les nourriciers ou gardiens sont tenus, à l'égard des pupilles qui leur sont confiés, aux obligations imposées aux parents par la loi du 28 mars 1882, sur l'enseignement primaire: c'est encore l'application du droit commun aux enfants assistés et même, indépendamment de toute disposition spéciale à ce sujet, il était évident que les pupilles de l'assistance devaient être envoyés à l'école, puisque l'ins-

truction, obligatoire pour tous, ne peut leur être, dans la vie, moins utile qu'aux autres enfants; mais étant donné le surcroît de travail et le manque de bras si préjudiciable aux paysans au moment des grands travaux de la campagne, fenaison, moisson ou vendange, pour se faire aider, les nourriciers n'hésitaient pas à faire manquer la classe aux pupilles : il n'était donc pas inutile de rappeler aux gardiens qu'ils doivent régulièrement envoyer en classe les pupilles de l'Assistance des « deux sexes, âgés de six ans révolus à treize ans révolus » (1). Pour constater l'assiduité des pupilles à suivre l'école, les instituteurs doivent fournir tous les trimestres un état nominatif des enfants assistés qui fréquentent leur classe; en regard du nombre de demi-journées possibles, ils inscrivent le nombre de demi-journées de présence réelles; à la fin de l'année ils mentionnent le degré d'instruction auquel est arrivé l'enfant. Lorsque ce dernier vient à l'école d'une façon irrégulière c'est le nourricier qui est responsable vis-à-vis de l'administration; il s'expose à des mesures disciplinaires qui comprennent généralement : 1° une observation; 2° une retenue de salaire; 3° le déplacement de l'enfant (2), c'est ainsi que dans la Gironde, en 1903, sur 1.628 enfants en âge de fréquenter l'école on a dû opérer 59 retenues de pensions et 7 déplacements (3).

Lors de la discussion du projet de loi devant le conseil supérieur, M. Hendlé avait proposé un amendement ainsi conçu : « Le tuteur pourra, sur l'avis du conseil de famille, décider que l'enseignement secondaire professionnel ou agricole et plus tard, s'il y a lieu, l'enseignement supérieur sera

(1) Art. 4 de la loi du 28 mars 1882.

(2) Ces sanctions permettent dans une certaine mesure de réprimer les abus, mais il faut autant que possible éviter d'en venir au « déplacement », toujours très préjudiciable à l'enfant.

(3) Rapport de M. F. Goyet, année 1905, p. 16.

donné à ceux des pupilles de l'Assistance publique qui auront fait preuve de dispositions et d'aptitudes particulières et exceptionnelles » ⁽¹⁾. Cet amendement contenait une orientation dangereuse et fut d'ailleurs repoussé, car on ne pouvait imposer à l'administration l'obligation de donner à ses pupilles une instruction si élevée; elle pourra le faire si elle le juge à propos, mais c'est seulement à titre exceptionnel qu'elle devra pousser les enfants vers des carrières libérales : si une succession assez importante, par exemple, venait à échoir à un enfant assisté, ce serait le cas de lui faire donner une éducation et une instruction en rapport avec sa nouvelle situation de fortune, en imputant toutefois les frais faits de ce chef sur l'avoir de l'enfant ⁽²⁾.

Indépendamment de ce cas, on nous a cité l'exemple d'un enfant assisté devenu instituteur; d'un autre, qui est à l'école normale; un troisième est commis d'inspection de l'assistance publique.

Les obligations que l'administration impose aux nourrices et aux nourriciers sont, nous le voyons, fort lourdes; la nourrice doit allaiter le nouveau-né toutes les deux heures environ, d'où impossibilité de vaquer librement à ses travaux; si elle n'a pas assez de lait pour le nourrir, il faut qu'elle lui fournisse l'alimentation artificielle lactée; elle doit lui prodiguer les soins minutieux que réclame son âge, en un mot, veiller sur lui et le soigner comme son propre enfant.

Lorsque l'enfant est plus grand, le nourricier doit le loger, lui donner une nourriture saine et abondante, l'envoyer régulièrement à l'école; il ne doit pas lui imposer des tra-

⁽¹⁾ Sénat, Doc. parl., 1892, p. 179.

⁽²⁾ Instructions ministérielles, 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 288.

vaux trop longs ni trop fatigants : en un mot, pour exécuter consciencieusement ses obligations, il doit se comporter envers lui comme un bon père de famille. Mais l'administration de l'Assistance publique ne peut pas demander à des travailleurs peu fortunés de faire, en faveur de ses pupilles, un acte de charité que, d'ailleurs, ils ne pourraient le plus souvent pas accomplir, étant donné l'exiguïté de leurs ressources : c'est donc un contrat synallagmatique qui va intervenir entre le nourricier et l'assistance.

En échange de ce qu'elle exige, l'administration s'engage à payer aux gardiens une rétribution qui comprend un salaire fixe et une allocation éventuelle dite *prime de survie*.

Le taux des salaires payés aux nourrices a une importance qu'on ne saurait méconnaître. Si ce salaire ne parvient pas à défrayer la nourrice des dépenses que lui occasionne l'enfant ou des inconvénients qu'il lui cause, il est certain, non seulement qu'on ne trouvera que peu ou pas de nourrices, mais encore que celles qui consentiront à se charger d'un enfant le soigneront mal et s'en occuperont tout juste assez pour ne pas le laisser mourir de faim ou de manque de soins. Le salaire des nourrices et des nourriciers devrait être calculé de telle sorte que non seulement ils ne fussent pas en perte, mais encore qu'après avoir loyalement exécuté leurs engagements, il leur restât un bénéfice, minime je le veux bien, mais encore faut-il que ce bénéfice existe, car on ne doit pas se faire d'illusion à ce sujet, c'est uniquement l'appât d'un gain, si faible soit-il, qui les détermine à se charger d'un enfant.

L'exposé des motifs au sénat s'exprimait en ces termes à ce sujet ⁽¹⁾ : « Même dans les départements les plus pauvres

(1) Exposé des motifs au Sénat, Doc. parl., 1892, p. 108.

et indépendamment de la prime de survie, le salaire de la nourrice ne devrait pas être inférieur à 20 francs par mois, 0 fr. 66 par jour. De cette allocation il faut retrancher, si la nourrice n'allait pas — et c'est malheureusement le cas de plus en plus fréquent — 0 fr. 16 au moins comme représentant la valeur du lait que la nourrice doit acheter ou se priver de vendre : restent 0 fr. 50 sur lesquels la nourrice doit prélever la somme nécessaire à la fourniture du savon et du sucre. Cette attribution quotidienne de 0 fr. 50, si elle n'est pas augmentée par un sursalaire éventuel, par une prime de survie, laisse-t-elle une marge suffisante de bénéfice ? Pour être amené à répondre négativement, il n'est pas besoin d'examiner une à une les règles d'hygiène tracées par l'Académie de médecine, de supputer ce que l'accomplissement de chacune d'elles coûte de temps et de peine ; il suffit d'en appeler au témoignage de tous ceux qui ont vu élever un nourrisson dans leur famille et se sont rendu compte de la fréquence et de la minutie des soins, du degré d'asservissement que l'élevage de l'enfant devrait imposer ».

Dans le calcul que nous venons de reproduire on suppose que le salaire mensuel est de 20 francs ; or dans 42 départements il est inférieur à ce chiffre :

Dans 13 départements il est de. . . . F.				18 par mois.	0,60 par jour.
»	1	»	»	 17	» 0,566
»	2	»	»	 16	» 0,533
»	9	»	»	 15	» 0,50
»	5	»	»	 14	» 0,466
»	2	»	»	 13	» 0,433
»	7	»	»	 12	» 0,40
»	1	»	»	 9	» 0,30
»	1	»	»	 7	» 0,23 (1).

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 108. — Le maximum est atteint dans l'Oise, où le taux est de 35 francs. Doc. parl., sénat, 1900, p. 594.

Bien que pour des sommes aussi minimes on ait pu réussir dans ces départements à se procurer des nourrices, il est absolument évident que ces salaires sont insuffisants : les enfants sont mal soignés et meurent en grand nombre dans le cours de la première année.

Examinons maintenant le taux des pensions payées aux nourriciers pour les pupilles qui ont atteint 6 ans et qui doivent fréquenter l'école. A ce moment de la vie, l'enfant est en pleine période de croissance, il a le plus impérieux besoin d'aliments substantiels et abondants et pour le nourrir convenablement le gardien ne devrait pas toucher moins de 35 à 40 centimes par jour, soit environ 12 francs par mois.

Or, dans la plupart des départements, dans 58, le taux mensuel est inférieur à ce chiffre :

Dans 10 départements il est de F.				10 par mois.	0,333 par jour.
» 2	»	»		9 »	0,30 »
» 15	»	»		8 »	0,266 »
» 4	»	»		7 »	0,233 »
» 6	»	»		6 »	0,20 »
» 9	»	»		5 »	0,166 »
» 1	»	»		4,50 »	0,15 »
» 7	»	»		4 »	0,133 »
» 3	»	»		3 »	0,10 » ⁽¹⁾ .

Quelle nourriture peut-on donner à un enfant pour une somme de 0 fr. 10 par jour?... Pour ne pas être en perte, il faut le faire travailler pour qu'il produise et lui faire manquer l'école. D'ailleurs, nous le savons, malgré l'exiguïté du salaire, il faut réaliser un bénéfice sur l'enfant : on le nourrit le moins possible, on ne lave pas ses effets pour ne pas dépenser de savon, on ne les raccommode pas pour économiser fil, laine, coton et temps ; en un mot on réduit autant

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 109.

que possible les dépenses, de telle sorte qu'entre l'intérêt de l'enfant et celui du nourricier, il y a antagonisme : le système des primes a pour but de rendre solidaires ces intérêts opposés, car l'espoir d'obtenir une récompense portera les gardiens à être moins avarés de leurs soins.

L'arrêté dictatorial du 30 ventôse an V, pour encourager les nourrices et les gardiens et stimuler leur zèle, avait établi trois indemnités : « la première, applicable aux neuf premiers mois de la vie de l'enfant », nous dit M. Théophile Roussel, « est de 18 francs, et se paie par tiers de trois en trois mois ; la deuxième, fixée à 50 francs, est accordée aux nourriciers qui ayant gardé jusqu'à douze ans un pupille l'ont préservé de tout accident provenant d'un défaut de soin. Les cultivateurs ou manufacturiers chez lesquels sont placés des pupilles de douze ans, ou ceux qui les ayant élevés jusqu'à cet âge se chargent de leur éducation professionnelle, reçoivent à titre d'indemnité de frais de trousseau la troisième indemnité : elle est, comme la seconde, de 50 francs » (1). De ces trois indemnités, les deux premières ont été maintenues par notre loi avec quelques modifications, la troisième a été supprimée et remplacée par un trousseau de valeur équivalente fourni en nature à l'enfant par les soins de l'administration (art. 26).

L'attribution de la prime de survie est certainement la mesure la plus propre à diminuer la mortalité des pupilles en bas âge ; mais pour obtenir le résultat désiré, il ne faut pas que le montant de cette prime soit trop minime, car elle n'exercerait plus sur la nourrice un attrait suffisant pour exciter son zèle et lui faire laisser de côté des travaux urgents pour donner au nourrisson les soins dont il a besoin. Elle ne doit pas être non plus une gratification accordée ou refusée

(1) Rapport de M. Th. Roussel, sénat, Doc. parl., 1900, annexe 283, p. 534.

suivant le bon plaisir de l'inspecteur, elle perdrait alors tout effet. Il faut donc que cette prime soit un véritable sursalaire auquel la nourrice aura droit par le seul fait de la survie de l'enfant.

L'attraction de la prime doit s'exercer pendant toute la période dangereuse de la vie de l'enfant, aussi la loi a-t-elle fixé à quinze mois l'âge qu'il doit avoir atteint pour que la prime soit due. Si la nourrice n'était chargée de l'enfant que depuis quelque temps, elle aurait quand même droit à la prime, qui serait alors proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels elle aurait gardé l'enfant.

La deuxième indemnité consiste en une récompense accordée au nourricier qui a gardé un pupille pendant dix ans au moins, l'a élevé avec soin et l'a envoyé à l'école publique ; mais ici la prime n'a plus le même caractère obligatoire : la loi dit en effet que le nourricier « peut recevoir une récompense lorsque l'enfant aura treize ans. Ce n'est donc pas un sursalaire dont l'attribution dépend d'un fait matériel, comme l'existence de l'enfant, facile à vérifier et pouvant donner ouverture à un droit ; il s'agit de juger la valeur des soins donnés au pupille ; aussi le conseil général a-t-il pleins pouvoirs pour décider l'attribution de la prime et pour fixer sa quotité.

Indépendamment des primes mentionnées par l'art. 23, il peut en exister d'autres, car l'art. 46, qui énumère les dépenses du service, parle des « allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les pupilles confiés à des familles ou placés dans des établissements autres que les établissements dépositaires » ; les conseils généraux peuvent donc à leur gré créer ou supprimer des primes autres que celles réglementaires prévues par l'article 23. C'est ainsi que dans un certain nombre de départements il existe des primes de

fréquentation scolaire; ailleurs, lorsque le pupille a obtenu son certificat d'étude, on accorde une gratification au nourricier, à l'enfant et à l'instituteur ⁽¹⁾.

Malgré l'allocation de ces différentes primes, dans la plupart des départements le salaire des nourrices, nourriciers et gardiens était absolument insuffisant.... Or, dans l'intérêt social de la conservation des pupilles de l'assistance il fallait à tout prix opérer un relèvement des salaires. On ne pouvait, pour obtenir ce résultat, s'en remettre aux délibérations des conseils généraux, puisque c'étaient eux qui avaient fixé les taux dérisoires que nous critiquons; aussi l'art. 53 a-t-il décidé que c'est le gouvernement qui déterminera désormais les tarifs minima au-dessous desquels les conseils généraux ne pourront pas descendre.

L'administration cesse de payer une pension au gardien, lorsque le pupille a atteint l'âge de 13 ans, considérant que ce dernier, qui n'est plus tenu d'ailleurs d'aller en classe, commence à être assez grand et assez fort pour rendre des services rémunérateurs capables de compenser les frais qu'il occasionne. Cependant cette règle comporte des exceptions : « Il y a des infirmes qu'il n'est pas nécessaire d'hospitaliser, qu'il est même préférable, dans leur intérêt, de laisser à la campagne et pour lesquels naturellement une pension est exigée; il y a des débiles, des arriérés qu'on ne saurait pas non plus placer au pair » ⁽²⁾. Dans sa séance du 19 décembre 1906, le conseil supérieur de l'Assistance publique ayant à émettre un avis sur le taux maximum des secours à accorder aux vieillards infirmes et incurables, a refusé successivement

⁽¹⁾ Dans la Gironde, on accorde 15 francs au nourricier, 15 francs à l'enfant et 20 francs à l'instituteur.

⁽²⁾ Rapport de Th. Roussel, sénat, Doc. parl., 1900, annexe 283, p. 536.

les demandes adressées par les bureaux d'assistance de quelques grandes villes qui demandaient que ce taux pût être de 30 francs par mois et a fixé comme maximum 20 fr. Les infirmes et incurables pupilles de l'assistance ne sauraient donc bénéficier d'un taux supérieur.

Le décret de 1811 contenait (art. 9) deux dispositions qui avaient soulevé de vives critiques. « Le prix de la pension décroîtra chaque année jusqu'à l'âge de 12 ans, époque à laquelle les enfants mâles en état de servir seront mis à la disposition du ministre de la marine ». La première de ces deux idées, celle de la décroissance du tarif de la pension est manifestement contraire aux faits, car s'il coûte moins d'élever un enfant de quatre ans, par exemple, qu'un enfant de quelques mois, on ne peut admettre qu'il coûte moins aussi d'entretenir un enfant de douze ans qu'un enfant de quatre ou cinq ans ! Cette règle a laissé des traces, car, actuellement, si dans vingt-neuf départements le taux de la pension était le même pour un enfant de quatre ans et de treize ans, si même dans huit départements nous trouvons un relèvement de la pension, dans tous les autres nous voyons ce salaire décroître avec l'âge et tomber même à 3 francs par mois pour les enfants de treize ans ⁽¹⁾.

L'administration comptait forcément, pour dédommager le nourricier des frais d'entretien de l'enfant, sur les menus services qu'il pouvait lui rendre, aussi la plupart des gardiens en usaient-ils largement au grand détriment de la fréquentation scolaire.

La mise à la disposition du ministre de la marine des enfants âgés de plus de douze ans avait soulevé l'indignation et, dans un langage imagé, on avait accusé le décret de faire

(1) Sénat, Doc. parl., 1900, annexe 283, p. 593 et 594.

des pupilles de l'assistance de la « chair à poisson » ; aussi hâtons-nous de dire que jamais cette prescription ne fut appliquée et que le décret de 1811 n'a jamais été invoqué par le ministre de la marine ⁽¹⁾.

L'article 14 du décret de ventôse an V décidait que les nourrices et autres habitants qui auraient élevé jusqu'à douze ans les enfants qui leur auraient été confiés, *pourraient les conserver préférablement* en se chargeant néanmoins de leur faire apprendre un métier ou de les appliquer aux travaux de l'agriculture. Le décret de 1811 n'avait pas reproduit cette disposition ; nous la retrouvons dans la loi de 1904 : « L'enfant dont la pension n'est plus payée est mis en apprentissage de préférence dans les professions agricoles... *à moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose, le pupille est maintenu chez le nourricier* » (art. 26). L'enfant doit donc être mis en apprentissage afin de lui donner un métier et de le mettre en mesure, lorsqu'il sera majeur, de subvenir lui-même à ses besoins et de gagner honnêtement sa vie. Si le nourricier est capable de lui donner une instruction professionnelle suffisante, l'enfant sera laissé chez lui, sinon il sera placé chez de nouveaux patrons. En donnant la préférence au père nourricier, la loi obéit à un sentiment humanitaire, car entre l'enfant et lui peuvent s'être créés des liens d'affection qu'il importe de ne pas briser. Le projet de loi portait : « A conditions et à garanties égales, le pupille est maintenu chez le nourricier », la loi lui a substitué la disposition suivante : « A moins que l'intérêt de l'enfant ne s'y oppose », cherchant à marquer le plus fortement possible son désir de voir les avantages d'ordre moral l'emporter sur des considérations pécuniaires.

(1) Fuzier-Herman, *Rép. du dr. franç.*, XX, p. 172, § 212,

La préférence que la loi accorde aux professions agricoles s'explique par le manque de bras dont souffre actuellement l'agriculture; elle lui assure ainsi un appréciable contingent de travailleurs en même temps qu'elle donne aux pupilles de l'assistance un métier où ils auront peu à souffrir du manque de travail. Il faut cependant se garder de fausser la thèse du placement agricole en la généralisant outre mesure, « Il serait souvent imprudent de placer à la campagne les pupilles qui, au moment de leur admission, ont une dizaine d'années et n'ont habité que la ville, surtout s'ils manifestent de l'antipathie pour la vie des champs. L'ons'exposerait à ce que plus tard ils désertent l'agriculture, et comme la préparation leur ferait défaut, ils ne deviendraient le plus souvent que de mauvais ouvriers de manufacture » ⁽¹⁾. Il faut en effet tenir compte des aptitudes physiques et morales des enfants et se rappeler que souvent un jeune homme qui, à la campagne, fera un mauvais travailleur, placé dans un atelier deviendra un excellent ouvrier. A la chambre, M. de la Ferronnays a cité l'exemple d'un jeune homme qu'on n'avait pu, à la campagne, garder dans aucune place et qui mis en apprentissage chez un forgeron est devenu un des meilleurs ouvriers du pays ⁽²⁾.

Les conditions de placement des pupilles doivent être déterminées par un contrat écrit, dispensé du timbre, signé de l'inspecteur et du patron, afin que si des contestations venaient à s'élever, l'administration pût opposer un contrat en règle et dont l'exécution pourrait être poursuivie par tous les moyens de droit.

Le contrat est passé entre l'inspecteur départemental délégué à la tutelle ⁽³⁾, au nom du préfet et du futur patron.

⁽¹⁾ Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 102.

⁽²⁾ Chambre, Déb. parl., *J. off.* du 15 juin 1904, p. 1438.

⁽³⁾ Ou par le directeur d'agence, sauf ratification par l'inspecteur.

L'inspecteur départemental s'engage à faire accomplir par le pupille le contrat dans son intégralité et sans modifications de salaire, la résiliation n'en étant réservée que pour les cas d'engagement militaire, mariage, remise à la famille, inexécution par le patron des conventions stipulées par le contrat ou pour nécessité de service. Dans ces différents cas, considérés comme de force majeure, aucune indemnité ne pourra être réclamée à l'administration.

De son côté le patron s'engage :

A loger, nourrir, blanchir, raccommoder et soigner le pupille en cas de maladie n'exigeant pas son hospitalisation ⁽¹⁾ ;

A ne pas l'employer à des travaux au-dessus de ses forces :

A veiller sur sa conduite et sa moralité et le diriger en bon père de famille ;

A ne le renvoyer qu'en cas d'inconduite grave ⁽²⁾.

Le contrat stipule enfin le montant des gages du pupille.

Le décret de 1811 (art. 18) décidait : « Les contrats d'apprentissage ne stipuleront aucune somme en faveur du maître ni de l'apprenti, mais ils garantiront au maître les services gratuits de l'apprenti jusqu'à un âge qui ne pourra excéder 25 ans, et à l'apprenti l'entretien et le logement ». Cette disposition était profondément injuste, car elle mettait les pupilles de l'assistance hors du droit commun en permettant d'engager gratuitement leurs services pour de longues années ; il en résultait que la plupart des pupilles devenus jeunes hommes s'enfuyaient de chez leurs patrons et cherchaient eux-mêmes un placement où leur travail serait rétribué : aussi l'article 18 n'était-il plus appliqué. Confir-

⁽¹⁾ Les frais médicaux et pharmaceutiques sont à la charge de l'administration.

⁽²⁾ Ces conditions sont ordinairement insérées (avec quelques variantes) dans le contrat qu'on fait signer au patron.

mant la pratique actuelle la loi de 1904 admet qu'un salaire doit être stipulé en faveur du pupille; elle ne le dit pas en termes exprès, mais cela découle de l'article 26 *in fine* dans lequel est déterminé l'emploi d'une portion de ce salaire.

Les gages du pupille se décomposent en deux parties :

La première, destinée à constituer le pécule du pupille, doit être versée par le patron entre les mains de l'administration qui la place au compte d'épargne du pupille, conformément aux règles édictées par l'art. 15 de la loi. C'est, on le voit, le principe de l'épargne pupillaire sanctionné législativement; depuis longtemps, la pratique l'avait adopté, mais aucun texte n'était venu le prescrire.

C'est l'inspecteur départemental qui fixe le montant de la somme à réserver; on ne pouvait, en effet, déterminer à l'avance la quotité du salaire qui devait être placée; il faut tenir compte des usages de la localité, du milieu dans lequel vit l'enfant, du caractère de ce dernier. Il y avait là une question de fait que seul l'inspecteur qui doit connaître ses pupilles pouvait trancher.

La deuxième partie du salaire est laissée entre les mains du patron et doit lui servir aux achats de vêtements, linge, chaussures, en d'autres termes, à entretenir le trousseau du pupille. L'emploi de cette somme doit être justifié par le patron qui est tenu de présenter à l'administration, à l'appui de ses dires, les mémoires quittancés des fournisseurs. Cette somme destinée à l'entretien du pupille est un maximum que le patron ne peut dépasser sans l'autorisation écrite de l'inspecteur, mais qu'il n'est pas obligé d'atteindre. Lorsqu'il y aura de l'excédent, s'il est élevé, une partie sera placée sur le livret du pupille et l'autre lui sera remise comme argent de poche; s'il est peu important, il lui sera donné tout entier.

Lorsque l'Assistance publique a placé ses pupilles en nourrice ou en apprentissage, son rôle n'est pas terminé ; ces enfants n'ayant ni père ni mère qui puisse veiller sur eux et les protéger, c'est à l'administration qu'incombe cette tâche, elle l'accomplit par l'intermédiaire des inspecteurs et des sous-inspecteurs.

Le 6 novembre 1848, M. Dufaure écrivait aux préfets : « L'une des mesures les plus efficaces qui aient été prises par l'administration pour l'amélioration de la condition physique et morale des enfants trouvés a été, sans contredit, la création, dans chaque département, d'un inspecteur du service des Enfants Trouvés. Cet agent doit faire chaque année deux ou plusieurs tournées générales dans lesquelles il s'enquiert de la moralité des nourrices et des nourriciers, de la manière dont ils soignent, sous le rapport physique, les enfants qui leur sont confiés » (1). Le service de l'inspection est donc, nous le voyons, très ancien et a subi diverses modifications ; actuellement, il est régi par un décret portant règlement d'administration publique du 28 juillet 1906 (2).

C'est donc l'inspecteur départemental qui est chargé, avec l'aide des sous-inspecteurs, de la délicate mission de surveiller les enfants en nourrice, de leur assurer ensuite des placements avantageux, de les protéger dans ces différents placements, de les suivre jusqu'à leur majorité ; il doit veiller aux conditions matérielles et morales dans lesquelles sont placés les pupilles, et pour ce faire il doit, comme tout bon père de famille, posséder les notions essentielles d'hygiène infantile. Cette partie de la tâche de l'inspecteur est la plus importante, c'est celle qui justifie son titre.

Pour exercer cette surveillance, l'inspecteur fait des tour-

(1) *Bulletin offic. du minist. intérieur*, année 1848, p. 454.

(2) *Bulletin offic. du minist. intérieur*, année 1906, p. 491.

nées dans le département, se rend dans les diverses localités afin de se mettre en rapports presque continuels avec ses pupilles, leurs nourriciers ou leurs patrons. Dans certains départements, on pratiquait les visites collectives : l'inspecteur se rendait à la mairie ou tous les pupilles étaient convoqués ; il leur faisait un discours collectif (que personne n'écoutait d'ailleurs), en interrogeait quelques-uns qui, devant tout le monde et surtout devant leurs nourriciers, répondaient à peine et n'osaient se plaindre. Cette manière de procéder était expéditive et économique mais ne donnait pas de bons résultats, aussi la loi a-t-elle décidé que les visites doivent avoir lieu à domicile, car c'est sur les lieux seulement que l'inspecteur pourra se rendre compte de la valeur des soins donnés au pupille par ses gardiens ; en voyant la maison, la façon dont elle est tenue, il appréciera les qualités de femme de ménage de la mère de famille. Si l'inspecteur faisait ses visites à époques fixes on ne lui présenterait que des enfants bien débarbouillés, bien peignés, les vêtements bien propres et bien raccommodés, la maison serait bien en ordre... et il ne se rendrait pas compte de l'état véritable des choses. Il devra donc arriver inopinément, afin que la crainte de sa venue tienne en éveil les nourrices et les nourriciers, les force à respecter les soins d'hygiène et à se conformer à toutes les obligations. Il se fera présenter l'enfant, demandera à voir le lit dans lequel il couche, examinera l'état de propreté corporelle dans lequel il est, puis il le prendra à part et l'interrogera, il lui demandera s'il est bien nourri, bien soigné, bien traité, si on ne le bat pas, car si certains nourriciers s'abstiennent de corriger les enfants qui leur sont confiés, soit par bonté naturelle soit par crainte de réprimandes de l'inspecteur, d'autres commettent sur eux des faits de brutalité et de violence. Or l'enfant en présence

de ses gardiens n'oserait pas se plaindre de peur d'être battu après le départ de l'inspecteur.

Au point de vue moral, la visite de l'inspecteur produit aussi un effet salubre sur le pupille. « Quand il voit un inspecteur, l'autorité publique, ce quelque chose de lointain, de solennel, d'un peu inquiétant, s'incarne à ses yeux en une personne bienveillante; il a l'idée, comme la sensation d'une main qui le protège; il fait des confidences, demande des conseils, parfois un appui. L'instituteur a rendu compte de ses progrès et de sa conduite, le nourricier de son travail, de sa tenue à la maison; il reçoit l'éloge ou le blâme qu'il a mérité; et qu'elle soit une exhortation à l'amendement ou un encouragement à la persévérance, la parole de l'inspecteur, si l'inspecteur comprend son devoir, est un bien pour l'enfant » (1).

Aucun pupille de l'assistance ne doit rester sans surveillance; or il se peut qu'un enfant ait été recueilli par un département autre que celui dans lequel il a son domicile de secours et que cependant il ne puisse immédiatement être transféré dans ce dernier; les fonctionnaires de l'inspection du département dans lequel le pupille est placé seront chargés de sa surveillance et recevront une délégation spéciale; cependant si la localité où est placé l'enfant était visitée de temps à autre par l'inspecteur ou les sous-inspecteurs du service du département auquel l'enfant appartient, il n'y aurait pas lieu de recourir à la délégation puisque l'enfant pourrait rester sous la surveillance de son inspecteur.

Dans le cas d'enfant isolé, placé ailleurs que dans le département de son domicile de secours, le texte du conseil supérieur de l'Assistance publique accordait au préfet la faculté

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 104, reproduit par les instructions ministérielles, 15 juillet 1904. *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 301.

de transférer la tutelle au préfet du département où l'enfant était placé; mais comme le pupille, d'un jour à l'autre, devait être ramené dans le département de son domicile de secours, il y aurait eu lieu à un nouveau transfert de tutelle, ce qui aurait compliqué les choses outre mesure.

Certains départements riches et populeux, dans lesquels se trouvent de grandes villes, ont un nombre considérable d'enfants à placer; aussi ne trouvant pas sur leur propre territoire un nombre suffisant de nourrices et de nourriciers sont-ils obligés de les envoyer sur le territoire des départements limitrophes. Pour ces pupilles groupés dans d'autres départements que le leur, la surveillance peut être exercée comme pour les pupilles isolés, c'est-à-dire par les fonctionnaires de l'inspection du département où ils sont placés : la décision est concertée entre les deux préfets. Mais il était à craindre que, par suite de consentement trop facilement accordé, le préfet n'imposât aux inspecteurs de son département un travail de surveillance vraiment trop grand et que ceux-ci, surchargés de besogne, ne pussent l'accomplir avec tout le soin désirable. Aussi la décision des préfets doit-elle être soumise à l'approbation du ministre de l'intérieur, afin de prévenir tout abus. Si l'accord n'intervient pas entre les préfets ou si le ministre n'approuve pas leur décision, on nommera un ou plusieurs sous inspecteurs qui habiteront dans le département où sera placé le groupe de pupilles et qui les surveilleront sous les ordres de l'inspecteur du département auquel appartiennent ces enfants.

Dans leur travail de surveillance et plus particulièrement au point de vue de l'hygiène des nourrissons, les inspecteurs sont secondés par les médecins inspecteurs du service.

L'article 5 de la loi de 1874 dispose que « dans les départ-

tements où l'utilité d'établir une inspection médicale des enfants en nourrice, en sevrage ou en garde est reconnue par le ministère de l'intérieur, le comité supérieur consulté, un ou plusieurs médecins sont chargés de cette inspection ». Les médecins inspecteurs sont donc de véritables agents du gouvernement et tiennent leurs attributions, non d'une délégation du préfet, mais d'une disposition expresse de la loi.

Leur mission est résumée en ces termes par une circulaire ministérielle du 14 août 1888 ⁽¹⁾ : « Ce n'est pas au moyen d'une propagande collective ne visant directement personne, puisqu'elle s'adresse à tout le monde, ce n'est que par un enseignement individuel que l'on parviendra peu à peu à convaincre l'ignorance et la routine des nourrices ; et cet enseignement ne peut être donné avec compétence et avec fruit que par un médecin délégué de l'administration et responsable envers elle. Ce délégué, c'est le médecin-inspecteur qui doit visiter l'enfant dans la huitaine du placement, puis au moins une fois par mois et à toute réquisition du maire, faire de chacune de ses visites une leçon de choses pour la nourrice, lui inculquer ces préceptes élémentaires dont l'accomplissement permet de tirer un bon parti de l'allaitement artificiel et dont l'inobservation rend ce mode d'élevage funeste, par exemple s'opposer à l'usage des biberons à tube et à l'alimentation solide prématurée ».

Le médecin de l'assistance doit aider l'inspecteur dans le recrutement des nourrices ; il leur fait subir la visite médicale, constate leur état de santé, l'âge de leur lait et leur remet le certificat exigé par l'administration. Dès qu'un enfant est placé dans la circonscription dont ils sont chargés, ils reçoivent notification de ce placement par la remise d'un

⁽¹⁾ *Bull. off. minist. int.*, année 1888, p. 202.

des deux bulletins que l'administration a délivrés à la nourrice ⁽¹⁾. Lorsque l'enfant est en bas âge, il doit être visité fréquemment par le médecin, en dehors même de toute maladie : dans la plupart des départements, les enfants âgés de moins de quatre mois doivent être visités deux fois par mois; les visites sont constatées par un bulletin à souche détaché du livret de la nourrice; pour les enfants âgés de plus de quatre mois et de moins de deux ans, le médecin doit les voir tous les mois; enfin pour les enfants plus âgés, une visite tous les trois mois est considérée comme suffisante. Si l'enfant est malade, le médecin doit lui donner en outre tous les soins qu'exige son état, moyennant rétribution fixée par le conseil général.

En principe, pour la répression des faits par lui constatés, le médecin n'a pas d'autorité propre; dans certains départements cependant, il lui est permis, en cas d'extrême urgence, de déplacer un enfant; s'il découvre chez la nourrice un état de grossesse ou s'il constate soit chez elle, soit chez l'enfant des symptômes de maladie contagieuse, il doit faire cesser immédiatement l'allaitement naturel; des mesures préventives sont d'ailleurs prescrites : la circulaire ministérielle du 12 octobre 1894 recommande de faire vacciner les pupilles dès leur arrivée en nourrice s'il ne l'ont été auparavant, de nouveau à 10 et à 20 ans et en outre toutes les fois qu'une épidémie de variole sévit dans la région.

Le service de l'inspection peut en outre comprendre des dames visiteuses d'enfants ⁽²⁾; d'une manière générale, les tournées d'inspection dans les campagnes se font dans des

(¹) V. *supra*, p. 90.

(²) Dans la Gironde, il y a quatre dames visiteuses d'enfants et une dame surveillante, indépendamment des deux dames préposées aux admissions.

conditions qui ne conviennent guère à des femmes, car les enfants sont disséminés sur tous les points du territoire des communes; les moyens de communication sont peu commodes, de telle sorte qu'il faut beaucoup marcher pour voir peu d'enfants, de là des fatigues excessives pour une femme, ou des frais énormes.

Quoi qu'il en soit, là où une femme peut être utilement employée à visiter les enfants le conseil général peut créer des postes de dames visiteuses ⁽¹⁾. Une femme, en effet, a des manières de parler plus douces aux enfants, ils sont plus confiants, elle leur en impose moins qu'un homme, aussi bienveillant soit-il.

Certains auteurs ont vivement critiqué la façon dont est exercée la surveillance des enfants de l'assistance dans leurs différents placements; ils nous les représentent comme de véritables esclaves de leurs nourriciers, mal soignés, à peine nourris, en butte aux brutalités tant des parents que des enfants de la maison et affirment que les inspecteurs de l'assistance ne font point leur devoir pour mettre fin à des faits aussi regrettables.

« En avez-vous vu, nous dit Madame Madeleine Vernet ⁽²⁾, de ces petits qui sont les souffre-douleurs des enfants de la maison; qui s'en vont, lamentables, faire les provisions pieds-nus dans leurs galoches à trous, par les durs jours d'hiver, et tête nue sous l'ardent soleil des jours d'été? Avez-vous remarqué leurs joues creuses, leurs yeux cerclés de bistre, leurs visages sales, leurs habits en loques, leurs chaussures en lambeaux, leurs chevelures emmêlées et d'une épaisseur inquiétante?

⁽¹⁾ C'est le préfet qui nomme et révoque les titulaires de ces emplois.

⁽²⁾ Article de Madame Madeleine Vernet dans *Pages libres*, n° du 2 avril 1904, p. 261 et suiv.

» Si vous vous êtes enquis de savoir quels étaient ces enfants, on vous a répondu : ce sont des « Bureautins », et vous avez proféré un vague Oh ? — et vous ne vous en êtes pas autrement préoccupé.

» Si vous aviez eu l'idée de regarder dans leurs poches, vous y eussiez trouvé leur repas : un morceau de pain et une pomme ; et si vous aviez eu la fantaisie de passer la revue de leur corps, vous auriez été frappé de sa maigreur et de sa saleté. Mais ce sont des « Bureautins » et vous n'avez pas regardé.

» La sentez-vous, toute la dédaigneuse indifférence de ce mot : les « Bureautins » ; les enfants du Bureau, les pupilles de l'Assistance publique, bâtards, enfants de voleurs, de criminels, d'ivrognes, de tuberculeux, de débauchés : « de la graine de bague », comme disent les beaux esprits ; des enfants venus du vice et destinés à retourner au vice.

» Pourquoi s'intéresser à cette canaille ?

.....
» Mais ce qu'il y a de plus pénible à constater, c'est la situation morale de ces enfants.

» Ils sont partout en butte aux mauvais traitements et aux injustices. Dans la famille qui les élève, à l'école ou à l'église, partout ces injustices se renouvellent. Ils sont les parias de la société.

» Dans la maison où ils sont élevés, non contents d'en faire leurs domestiques, les nourriciers en font leurs souffre-douleurs. Tout le mal vient d'eux ; ils sont cause de tous les méfaits. Ils portent le poids des impatiences de la mère et des mécontentements du père.

» Enhardis par les exemples de leurs parents, les enfants les martyrisent sournoisement, les accusent à faux et sont toujours crus parce qu'on est trop heureux de pouvoir enta-

cher les « bureautins ». Il n'est point besoin de preuves ; dès qu'un des enfants de la maison accuse un des pensionnaires de l'Assistance publique, celui-ci est immédiatement puni, battu et privé de nourriture. S'il proteste de son innocence, on le traite de menteur et d'effronté.

.

» Mais — dira-t-on — il y a bien une surveillance ; médecins et inspecteurs. Certes, il y a une surveillance officielle et théorique : « Médecin de l'Assistance publique », « Inspecteur des enfants assistés », ce sont là des titres honorifiques qu'on inscrit volontiers sur sa carte de visite.

» Dans la pratique, voici ce qui se passe : En douze ou quinze mois on voit une fois un inspecteur ; et peut-être une fois une inspectrice. Et ces visites sont ridicules. S'ils demandent à voir les lits des enfants assistés, on leur montre les lits des enfants de la maison ; et s'ils interrogent les enfants, ceux-ci, dressés à l'avance, répondent ce qu'on leur a dit de répondre.

» Comme on leur a promis des corrections s'ils disent autre chose, ils s'en gardent bien. D'ailleurs, s'il arrive parfois à un enfant de se plaindre, il n'est pas pour cette raison enlevé à ses nourriciers. On se contente de faire à ceux-ci une menace et un sermon ; et l'inspecteur parti, c'est l'enfant qui paie la colère des nourriciers.

» Les inspecteurs répondent à cela que, s'ils ne laissaient des pensionnaires que tout juste aux places où ils sont tout à fait bien, ils n'en laisseraient nulle part. C'est un aveu précieux et venu de bonne source.

» Les inspecteurs s'en tiennent le plus souvent aux rapports des médecins chargés de passer mensuellement chez les nourriciers. Mais les médecins eux aussi passent lorsqu'ils y pensent. Ils mettent sur les livrets trois ou quatre signatu-

res accompagnées de dates différentes, et le tour est joué.

» Ils n'inspectent rien, ne demandent presque jamais à voir les enfants (et ce qu'ils appellent les « voir » c'est leur jeter un regard d'ensemble, sans s'intéresser aux détails de santé et de propreté). J'ai vu un médecin entrer dans une maison, demander : « Tout le petit personnel va bien? » Et sur la réponse affirmative, signer les livrets et s'en aller....

» Du reste, médecins et inspecteurs partagent l'avis général; pour eux aussi les enfants assistés sont des produits vicieux, bons à vicier ce qui les entoure, et incapables de relèvement...

. »

Nous sommes loin de vouloir soupçonner la bonne foi de l'auteur de ces lignes, mais il nous semble qu'une telle opinion ne peut être que la conséquence de quelques faits malheureux dont il aurait été le témoin et dont il a tiré une conclusion un peu trop générale.

Evidemment, au début, en prenant un enfant de l'assistance la nourrice ne cherche qu'à se procurer un supplément de ressources, mais lorsqu'elle a gardé l'enfant pendant quelque temps, qu'elle l'a vu grandir auprès d'elle, des liens d'affection réciproque s'établissent forcément : l'enfant fait partie de la famille, et bien souvent le rejet d'une demande de remise d'un enfant à ses parents est motivé par le refus le plus absolu des pupilles de quitter leurs nourriciers.

Il est malheureusement vrai que, dans certains cas, les fonctionnaires de l'Assistance publique ne remplissent pas leur devoir en conscience : les inspecteurs sont quelquefois âgés et les tournées dans la campagne sont fatigantes. Le rapport du service central de l'inspection générale des services administratifs ⁽¹⁾ de 1905 contient à cet égard des ren-

(1) Voir sur l'inspection générale des services administratifs, *infra*, p. 126.

seignements édifiants : quelquefois l'inspecteur était à peu près inconnu ; « lui-même se dirigeait difficilement et ne trouvait qu'à force de renseignements demandés de tous côtés les maisons ou les hameaux où étaient placés les enfants. Quant à ceux-ci, ils le considéraient comme un étranger. Pour ces quelques inspecteurs, il semble que les attributions sédentaires soient l'essentiel du service ; ils considèrent les frais de tournée comme une indemnité supplémentaire du traitement sans obligation corrélative, sans relation avec les déplacements qui en motivent l'allocation » ⁽¹⁾.

Les médecins eux-mêmes ne sont pas à l'abri de tout reproche ; on nous a cité l'exemple d'un d'entre eux qui allait voir un enfant, détachait trois ou quatre bulletins de visite du livret et les envoyait ensuite à des dates différentes, faisant ainsi croire à l'administration qu'il voyait régulièrement les enfants dont il avait la charge et empochant sans scrupule le prix des visites.

Des faits semblables sont véritablement regrettables et il est indispensable de prendre des mesures énergiques pour y mettre fin ; fort heureusement ils sont rares et ne permettent pas de tirer, sur la marche générale du service, des conclusions aussi pessimistes que celles que nous citons tout à l'heure. Laissons d'ailleurs la parole à M. Monod, qui a pris la peine de défendre lui-même l'Assistance des violentes attaques dont elle est l'objet.

« Le service des Enfants-Assistés a, dans certains milieux, une réputation équivoque. Non seulement il ne la mérite pas, mais il est digne d'autant de louanges qu'il encourt généralement de blâme de la part de juges prévenus ou superficielle-

(1) Rapport présenté au ministre de l'intérieur par le service central de l'inspection générale des services administratifs, annexe au *Journ. offic.*, du 23 août 1905, p. 14, r.

ment informés. Telle est la conclusion d'une enquête entreprise et conduite sans le moindre parti pris, où aucun effort n'a été négligé pour arriver à la vérité complète, pour amener au jour, non des appréciations plus ou moins discutables, mais des faits qui ne le soient pas, non des faits triés avec soin et habilement présentés, mais l'ensemble des résultats acquis, les échecs aussi bien que les succès.

» Sans doute cette enquête révèle que des lacunes existent, que des réformes sont désirables et possibles, mais ceux qui prendront la peine d'entrer dans le détail des choses ne pourront pas, je l'affirme, ne pas reconnaître que notre service des enfants assistés fait honneur, je ne dis pas seulement à la population de nos campagnes, je ne dis pas seulement à la France, mais à l'humanité » (1).

(1) M. Monod, Les enfants assistés de France, *Revue philanthropique*, cité par M. Th. Roussel dans son rapport au sénat le 8 juillet 1898. Sénat, Doc. parl., p. 542.

CHAPITRE VI

Administration.

Le service est-il départemental ou national ? — Le préfet, ses pouvoirs. — Inspecteur, sous-inspecteurs, commis d'inspection. — Secret professionnel. — Organisation spéciale du département de la Seine. — Inspection générale du service.

Sous l'empire de la loi du 10 août 1871, le service des Enfants-Assistés était réglé dans chaque département par le conseil général, aussi l'article premier du projet de loi du gouvernement affirmait-il que le service des Enfants-Assistés était un service départemental.

L'assistance publique aux enfants, disait l'exposé des motifs au sénat, serait compromise si elle devenait une annexe des œuvres de bienfaisance générale. « Réduite à des services communaux, non seulement l'unité de son action serait brisée et souvent son objet sacrifié à des préoccupations d'économie, mais surtout la base serait trop étroite pour le jeu de ses organes nécessaires.

» Cette base serait trop large si l'assistance aux enfants était étendue jusqu'à devenir un service national... On serait vite amené par goût de symétrie, par amour de la logique, à imposer toutes les dépenses à l'Etat... L'exagération de la dépense serait inévitablement suivie d'une réaction dont les enfants seraient victimes.

» Pour n'être ni trop instable, ni trop parcimonieusement doté, ni trop uniforme, ni trop onéreux, le service doit rester départemental » (1). Et cependant, c'était pour mettre fin au régime sans précision, sans concordance, sans fixité qui résultait de l'entière liberté des conseils généraux en la matière que la loi de 1904 avait été proposée !

Aussi, considérant que cette qualification du service ne s'accordait ni avec les précédents historiques de la question, ni avec la vérité des faits, la commission du sénat l'a-t-elle supprimée. En réalité, nous sommes bien en présence d'un service national en ce qui concerne l'éducation, l'instruction et la protection des enfants; toutefois, afin de lui conserver plus de souplesse, afin de lui permettre de s'adapter dans les détails du fonctionnement à la diversité des milieux, le service sera dirigé par les assemblées départementales; mais afin d'empêcher l'exagération de dépenses qui n'aurait pas manqué de se produire si les conseils généraux avaient employé l'argent de l'Etat, la loi leur impose, ainsi qu'aux communes, une forte part contributive dans les dépenses afin qu'ils soient intéressés à ne pas faire de gaspillage.

D'ailleurs leurs droits sont désormais moins étendus, puisque leurs décisions sont enserrées dans des limites étroitement déterminées par la loi (taux minima des secours, pensions et primes de survie, caractère obligatoire des dépenses).

C'est donc le conseil général qui règle les détails du service par ses délibérations et le préfet qui l'administre au moyen du personnel de l'inspection. Le préfet est le grand chef du service; il liquide et ordonnance les dépenses; le trésorier-payeur en assure le paiement; les recettes et les

(1) Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 95.

dépenses sont soumises aux règles de la comptabilité départementale : c'est en un mot l'application au service des Enfants-Assistés des principes généraux de l'administration du département.

C'est encore le préfet qui, sur la proposition de l'inspecteur, accorde et supprime les secours, prononce les admissions, décide les placements, nomme et révoque les fonctionnaires payés sur les fonds du département.

C'est le préfet qui décide mais c'est l'inspecteur départemental *qui propose*, de telle sorte que, si ce n'est pas ce dernier qui règle complètement les détails du service, il a du moins une grande influence sur son fonctionnement, et ce droit d'initiative ne contribue pas peu à relever l'autorité qui lui est conférée, car, le plus souvent, le rôle du préfet se bornera à approuver ses propositions; il était cependant indispensable de laisser au préfet le pouvoir de décision, car seul il a qualité pour engager les finances du département.

Quoi qu'il en soit, l'inspecteur est en réalité le véritable chef du service. C'est lui qui recrute les nourrices, les nourriciers et les patrons. Pour le choix des nourrices, le conseil supérieur exigeait qu'il y eût accord entre l'inspecteur et le médecin; il est en effet fort désirable que cet accord existe et, disons-le, dans la pratique il sera presque toujours réalisé, l'inspecteur n'osant prendre sur lui de passer outre, mais il était difficile de l'imposer dans la loi; d'ailleurs, dans les cas où le dissentiment aurait persisté, on ne voit pas bien quelle aurait pu être la solution. C'est encore l'inspecteur qui est chargé de faire procéder à la distribution des layettes et des vêtements, qui a la surveillance de la rentrée des effets des enfants morts chez leurs nourriciers; il doit donc avoir un magasin et tenir une comptabilité matières; le plus sou-

vent l'inspecteur se décharge de ce soin sur le commis d'inspection ou sur un employé départemental du service des Enfants-Assistés qui s'occupe alors du magasin et est responsable du matériel.

Dans chaque département, le service d'inspection de l'Assistance publique comprend (1) :

- un inspecteur,
- un ou plusieurs sous-inspecteurs (2),
- un ou plusieurs commis d'inspection.

Il y a un sous-inspecteur lorsque le nombre total des enfants assistés n'est pas supérieur à 3.000 ; il y en a deux, lorsque ce nombre est supérieur à 3.000 et inférieur à 5.000 et enfin il y en a trois, lorsque l'effectif dépasse 5.000.

Les inspecteurs et les sous-inspecteurs doivent avant tout remplir la partie de leur tâche qui consiste à « inspecter », à visiter les enfants dans leurs différents placements ; or, jusqu'à la loi de 1904, trop absorbés par les travaux de bureau, ils ne pouvaient que rarement faire des tournées d'inspection dans la campagne ; aussi, pour leur donner plus de liberté d'action, le législateur leur a-t-il adjoint des aides à qui incombera désormais la plus grande partie du travail d'écriture : les commis d'inspection.

Lorsque le nombre des enfants assistés à la charge du département est inférieur à 6.000, il y a un commis d'inspection, il y en a deux lorsqu'il est supérieur à ce chiffre. Pour être nommé commis d'inspection, il faut être âgé de vingt ans au moins, de trente ans au plus et avoir satisfait à l'exa-

(1) Décret portant règlement d'administration publique du 28 juill. 1906. *Bull. off. minist. int.*, p. 491.

(2) A la dénomination « d'inspecteur des Enfants-Assistés », la loi de 1904 a substitué celle « d'inspecteur de l'Assistance publique ».

men prescrit pour l'emploi d'expéditionnaire au ministère de l'intérieur.

Les sous-inspecteurs et les inspecteurs doivent avoir subi un examen dont le programme a été fixé par le décret du 10 novembre 1906 ⁽¹⁾; les connaissances des candidats doivent porter sur le service de l'enfance, sur l'assistance aux adultes, sur les éléments d'hygiène; ils doivent en outre posséder des notions générales de droit. Le jury se prononce sur leur aptitude à exercer ces fonctions et dresse une liste par ordre alphabétique des candidats admis. En effet il s'agit non d'un concours, mais d'un brevet de capacité, d'un certificat d'aptitude. « Les candidats reçus n'acquerront point de ce fait un droit. C'est parmi eux que le choix du ministre pourra s'exercer, mais sous cette seule réserve il pourra s'exercer librement » ⁽²⁾.

Il ne faut pas, comme on l'avait proposé, consulter le conseil général pour nommer l'inspecteur dans un département, car il est fonctionnaire du gouvernement et on le verrait malaisément dépendre de cette assemblée alors qu'il est investi à son égard d'une mission de contrôle et qu'il est parfois obligé de lui faire des observations pour mettre fin à certains abus ou pour obtenir des relèvements de crédit.

Les retraites des inspecteurs et des sous-inspecteurs de l'Assistance publique sont, depuis longtemps, l'objet de vives réclamations de leur part. La loi du 9 juin 1853, encore en vigueur, établit au point de vue de la liquidation des retraites trois catégories de fonctionnaires :

Ceux du service actif ayant droit à la retraite depuis 25 ans de service et 55 ans d'âge avec augmentation de 1/50

⁽¹⁾ *Bull. off. minist. int.*, 1906, p. 644.

⁽²⁾ Rapport de M. Mirman, directeur de l'Assistance et de l'Hygiène publiques, au président du conseil, ministre de l'intérieur. *Bull. off. minist. int.*, 1906, p. 647.

du traitement pour chaque année de services en plus des 25 ans;

Ceux du service semi-sédentaire ayant droit à la retraite après 30 ans de service, et 60 ans d'âge avec augmentation de 1/60 du traitement pour chaque année de services en plus des 30 ans;

Ceux du service sédentaire ayant droit à la retraite après 30 ans de services et 60 ans d'âge sans augmentation.

Les fonctionnaires de cette troisième catégorie sont donc bien moins favorisés que ceux des deux autres : on y a fait rentrer les inspecteurs de l'Assistance publique. Or, s'il est un service qui peut être qualifié d'actif, c'est bien le leur : aussi réclament-ils énergiquement leur assimilation aux fonctionnaires de la première catégorie. Cette réforme serait on ne peut plus équitable, mais ne pouvait être accomplie par la loi sur le service des Enfants Assistés; seule une réforme d'ensemble faite par le ministre des finances pourra y aboutir ⁽¹⁾.

Conformément à l'art. 32 *in fine* de notre loi, l'inspecteur départemental doit adresser au préfet, pour être soumis au conseil général, un rapport sur le fonctionnement du service des Enfants Assistés du département; ce rapport contient, en outre, la nomenclature détaillée des dépenses effectuées pendant l'exercice clos et les propositions pour l'année suivante; il doit être ensuite envoyé au ministère de l'intérieur et communiqué au conseil supérieur de l'Assistance publique (art. 54).

Bien que l'administration générale du service appartienne

(1) Les commis d'inspection départementale provenant d'un service départemental d'Assistance publique ou des bureaux d'une préfecture seront admis à faire valoir le temps de services accompli dans ces administrations, pour la liquidation de la pension qui pourra leur être accordée par l'Etat (art. 56 de la loi de finances de 1907, 30 janvier 1907, *J. off.* du 31 janvier 1907, p. 793).

à l'Etat, le conseil général a un droit de contrôle qu'il convenait de rendre le plus efficace possible, car « plus il connaîtra le service, plus il lui portera d'intérêt, plus il se pénétrera de la nécessité de le doter largement » ⁽¹⁾. Or il ne se réunit que deux fois par an ⁽²⁾ et dans l'intervalle de ces sessions, le service se serait trouvé sans contrôle et sans appui : aussi l'art. 33 décide-t-il que le conseil général peut nommer une commission spéciale prise dans son sein, qui suit le service dans sa marche, en étudie les détails, seconde les efforts de l'administration, l'éclaire de ses conseils et de son autorité; elle se réunit périodiquement et à chaque réunion reçoit communication des décisions concernant le service prises depuis sa dernière séance; ces décisions ne lui seront communiquées qu'autant qu'elles présenteront quelque intérêt au point de vue de la marche du service, et qu'elles ne pourront pas entraîner la divulgation d'un secret de famille. Cette commission jouit d'un véritable droit d'initiative puisqu'elle peut attirer l'attention de l'inspecteur et du préfet sur tel ou tel point du service. Tous les ans, elle présente au conseil général un rapport complétant utilement celui de l'inspecteur et qui, joint aux délibérations du conseil général, est transmis au ministère de l'intérieur et communiqué au conseil supérieur de l'Assistance publique.

Les agents du service des Enfants-Assistés sont souvent dépositaires de secrets très graves, de la divulgation desquels dépend, bien des fois, l'honneur des familles; aussi la loi a-t-elle rendu l'article 378 du Code pénal relatif au secret professionnel applicable à toute personne engagée dans le service : « Les médecins, chirurgiens et autres officiers de santé ainsi que les sages-femmes et *toutes autres personnes*

⁽¹⁾ Exposé des motifs au sénat, Doc. parl., 1892, p. 105.

⁽²⁾ Loi du 10 août 1871 (art. 13).

dépositaires par état ou profession des secrets qu'on leur confie qui, hors le cas où la loi les oblige à se porter dénonciateurs, auront révélé ces secrets, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois, et d'une amende de 100 à 500 francs ». Le législateur a profité du défaut de précision de l'article 378, qui en matière pénale est regrettable, pour y faire rentrer les agents de l'administration des Enfants-Assistés. Le texte de la loi est large et englobe toutes les personnes qui à un titre quelconque participent au service. Sont donc astreints au secret : le préfet, l'inspecteur, les sous-inspecteurs, les commis d'inspection, les employés départementaux, les préposés aux admissions, les directeurs d'agences, etc. ⁽¹⁾ ; mais si la pénalité édictée par l'article 36 s'applique à tous les agents du service elle ne s'applique qu'à eux et les tiers, les personnes étrangères au service, desquelles on n'a obtenu aucun engagement, qui ne sont par « état ou par profession » dépositaires d'aucun secret, ne sauraient être considérées comme complices, si elles dévoilaient un fait relatif au service des Enfants-Assistés que le hasard aurait porté à leur connaissance ; elles n'encourraient donc aucune pénalité. L'application de l'article 378 aux agents du service de l'Assistance n'a point été déterminée par la révélation de secrets de famille, car aucune plainte motivée n'avait été portée de ce chef soit contre les inspecteurs, soit contre les employés des hospices dépositaires ; cette disposition n'a été inspirée que par le désir de donner aux mères qui veulent à tout prix cacher une faute, une confiance plus grande encore dans la discrétion qu'elles peuvent attendre de l'Assistance.

Les dossiers des Enfants-Assistés, à quelque catégorie qu'ils appartiennent, sont absolument secrets et pour prévenir toute indiscretion, bien improbable pourtant, ils ne peuvent

(1) Ils encourent en outre, cela va de soi, la révocation.

être distrait du bureau de l'inspecteur que pour être remis au préfet ; ils ne doivent même pas être communiqués à la commission spéciale, ni au conseil général. Cependant si le préfet jugeait qu'il est nécessaire de consulter ce dernier au sujet d'un enfant qui, à raison de ses difficultés de caractère ou de son état de santé, lui donnerait des inquiétudes telles qu'il n'oserait prendre seul une décision, il ferait constituer un « faux dossier » composé des parties du dossier relatives à l'affaire, mais où ne figureraient ni les pièces ni les indications susceptibles de faire connaître le secret.

Dans bien des cas la loi exige la production de l'acte de naissance d'un enfant (mariage, engagement militaire) et la crainte de voir divulguer leur secret aurait bien souvent poussé les mères à abandonner leurs enfants sans fournir sur eux aucun renseignement, sans produire leur bulletin de naissance, facilité accordée, comme nous le savons, par le système du bureau ouvert ; il en serait résulté des suppressions d'état toujours si préjudiciables à l'enfant. Aussi, pour inspirer plus de confiance aux mères, le législateur a-t-il décidé que lorsqu'il y aura un secret à garder, le préfet, mis au courant de la situation par l'inspecteur, pourra remplacer l'acte de naissance que la loi exige par un certificat d'origine dressé par l'inspecteur, visé par le préfet, qui ne contiendra que les indications dont la connaissance ne risquera pas de révéler le secret : on a espéré ainsi que les déposants, certains que les renseignements qu'ils donneront sur l'état civil de leur enfant ne seront pas divulgués, auront moins de répugnance à les fournir.

Dans le département de la Seine, la loi de 1904 a respecté et maintenu l'organisation spéciale qui depuis la loi du 10 janvier 1849 y était établie. C'est le directeur de l'Assis-

tance publique qui exerce les attributions qui, dans les autres départements, sont conférées au préfet; il est tuteur des pupilles, mais il sera désormais, et c'est le seul point sur lequel innove notre loi, assisté d'un conseil de famille : cette adjonction, qui, en somme, n'est que l'application du droit commun, diminue la responsabilité parfois bien lourde qui incombait au directeur de l'Assistance. Enfin, comme le nombre des pupilles du département de la Seine est très considérable (43.647 le 31 décembre 1807, à peu près le tiers de l'effectif des enfants assistés de toute la France) ⁽¹⁾ et que, de plus, ils sont placés dans un grand nombre de départements, le directeur de l'Assistance exercera ses attributions au moyen de directeurs d'agences nommés par le préfet de la Seine après un concours et payés par le département ⁽²⁾; ils résident dans la circonscription où sont placés les pupilles dont la surveillance leur est confiée et y représentent le directeur de l'Assistance publique ⁽³⁾.

Les inspecteurs du département de la Seine sont nommés par le ministre et ne relèvent que du préfet de la Seine : il y a un inspecteur hors classe, deux inspecteurs de première classe et deux commis d'inspection. Les inspecteurs contrôlent la gestion du directeur de l'Assistance publique dans toutes les parties du service et surveillent les directeurs d'agence au moyen de tournées faites dans leurs circonscriptions.

Le directeur de l'Assistance publique remet tous les ans

⁽¹⁾ *Journ. off.*, sénat, Doc. parl., 1900, annexe 283, p. 577. En 1903, le nombre des enfants assistés du département de la Seine était de 50.145. Rapport annuel de la commission permanente de l'hygiène de l'enfance par le docteur Porak, année 1905, p. 92.

⁽²⁾ Rapport au conseil supérieur de l'Assistance publique, par M. Brueyre, sénat, Doc. parl., 1892, p. 143.

⁽³⁾ La manutention des deniers et la gestion des biens pupillaires sont confiées, pour les enfants assistés du département de la Seine, au receveur de l'Assistance publique de Paris.

au préfet de la Seine un rapport sur la marche du service et lui soumet ses propositions budgétaires ; ce rapport est communiqué au conseil général de la Seine.

Le contrôle du service s'effectue dans toute la France par les inspecteurs généraux des services administratifs du ministère de l'intérieur, et par les inspectrices générales du service des Enfants-Assistés (art. 37).

Le corps de l'inspection générale, dont la création remonte à 1848 ⁽¹⁾, avait tout d'abord été institué sans vue d'ensemble ; pour répondre à des besoins étroitement délimités ; il forma tout d'abord quatre sections : celle des prisons, celle des établissements charitables, celle des établissements en régie et celle des aliénés.

Or chaque inspecteur, étroitement spécialisé dans la surveillance de sa section, ignorait complètement ce qui se passait dans les autres, de telle sorte que le contrôle général ainsi constitué était incapable de donner des renseignements précis sur l'ensemble de la marche des services rattachés au ministère de l'intérieur ; il y avait de plus perte de temps et d'argent, car il arrivait souvent qu'un inspecteur général se rendait dans une ville de province faisant un long trajet pour visiter en quelques heures les établissements pénitentiaires, tandis qu'un de ses collègues faisait peu de jours après le même trajet pour visiter les hospices de la ville. Aussi les inspecteurs généraux du service des aliénés puis ceux du service des régies furent-ils successivement supprimés : avaient seuls subsisté les inspecteurs des prisons et ceux des établissements de bienfaisance ⁽²⁾.

(1) Arrêté du 25 novembre 1848.

(2) Rapport de M. Waldeck-Rousseau, président du Conseil, au président de la République, 24 février 1901, *Bull. off. minist. int.*, 1901, p. 77.

Actuellement l'inspection générale des services administratifs du ministère de l'intérieur forme un corps spécial chargé d'exercer un contrôle supérieur sur tous les services dépendants de ce ministère; chaque inspecteur est chargé de surveiller, dans une circonscription d'inspection, tous les services qui y sont compris. Peut-être pourra-t-on dire que les inspecteurs ainsi chargés de différents services pourront exercer un contrôle moins rigoureux et moins étroit et qu'ils seront moins compétents que lorsque leurs fonctions étaient étroitement spécialisées; dans cet argument il y a une part de vérité, mais il faut tenir compte de ce que les inspecteurs généraux possédant déjà une instruction générale très complète et des connaissances administratives très approfondies il ne leur reste que quelques règlements particuliers à s'assimiler, ce qui, pour des hommes de leur valeur, est chose facile et rapide, de telle sorte qu'au bout de peu de temps ils possèdent des connaissances peut-être moins approfondies et moins spéciales, mais certainement beaucoup plus larges et plus élastiques que celles qu'ils avaient lorsqu'ils étaient étroitement spécialisés dans le contrôle d'un service déterminé.

CHAPITRE VII

Régime financier.

Décret du 19 janvier 1811. — Loi du 5 mai 1869. — Réformes introduites par la loi du 27 juin 1904. — Dépenses d'inspection. — Dot des pupilles. — Participation de l'Etat, du département et des communes aux dépenses. — Domicile de secours des enfants assistés. — Ses inconvénients. — Classement des dépenses dans le budget du département. — Dépenses obligatoires. — Tarifs minima.

La partie de la législation des Enfants Assistés qui règle la question financière du service est une de celles qui ont le plus varié depuis la période révolutionnaire.

Sous l'empire du décret de 1811, les dépenses étaient divisées en dépenses intérieures et extérieures; les dépenses intérieures comprenaient les frais de séjour des enfants à l'hospice : elles étaient entièrement à la charge de ces derniers; les dépenses extérieures se composaient des frais occasionnés par le séjour des enfants hors de l'hospice : l'Etat y contribuait jusqu'à concurrence de 4.000.000, et lorsque cette somme était insuffisante, le déficit devait être comblé au moyen des revenus particuliers des hospices ou d'allocations sur les fonds des communes (art. 12).

La loi de finances du 23 mars 1817 ⁽¹⁾ (titre V, § 11, art. 53) mit les dépenses extérieures à la charge des départements en les autorisant à exiger des communes une part contributive.

⁽¹⁾ Duvergier, XVII, p. 272.

Enfin la loi du 5 mai 1869 « relative aux dépenses des Enfants-Assistés » remania le système en vigueur ; pour venir en aide aux hospices dépositaires qui succombaient sous le poids des dépenses qu'ils avaient à supporter, elle régla et éleva le contingent des départements et des communes. Les dépenses furent classées en trois catégories : dépenses intérieures, extérieures, d'inspection et de surveillance.

Les dépenses intérieures [frais occasionnés par le séjour des enfants à l'hospice, dépenses des nourrices sédentaires, layettes (art. 2)] et les dépenses extérieures [secours temporaires, prix des pensions et allocations réglementaires, frais de vêtements, frais de déplacements des nourrices et des enfants, registres et imprimés de toute nature, frais de maladie ou d'inhumation (art. 3)] étaient payées dans chaque département sur :

1° Le produit des fondations, dons et legs spéciaux faits à tous les hospices du département au profit des enfants assistés ;

2° Le produit des amendes de police correctionnelle ;

3° Le budget départemental ;

4° Le contingent des communes ; ce contingent, réglé chaque année par le conseil général, ne pouvait excéder un cinquième des dépenses extérieures ;

5° La subvention de l'Etat égale au cinquième des dépenses intérieures (art. 5).

Les dépenses d'inspecteur et de surveillance [traitement et frais de tournée des inspecteurs et sous-inspecteurs (art. 4)] étaient entièrement à la charge de l'Etat.

Le contingent de l'Etat et des communes était donc, on le voit, assez peu élevé, de telle sorte que c'était en définitive le département qui supportait sur son budget propre la plus lourde part des dépenses. Malheureusement le législateur

n'avait pris aucune précaution contre la tendance que les départements auraient pu avoir de réaliser de dangereuses économies et la pratique a montré qu'ils n'avaient pas toujours su y résister; c'était en effet le conseil général qui décidait les conditions d'admission des enfants, qui accordait les secours, fixait le prix des pensions : il déterminait lui-même la somme qu'il consacrerait à la marche du service, et pourvu que dans son budget il ouvrit un chapitre destiné aux Enfants-Assistés la loi de 1869 était respectée.

La loi de 1904 a complètement remanié le régime financier des Enfants-Assistés et l'a organisé sur de nouvelles bases :

Tout d'abord elle supprime la distinction des dépenses extérieures et intérieures, puis elle augmente la part contributoire de l'Etat et des communes, donne à un certain nombre de dépenses le caractère obligatoire; enfin elle édicte le principe de tarifs minima pour les secours temporaires, les salaires des nourrices, les primes de survie et les prix des pensions.

Le législateur, avons-nous dit, a supprimé l'ancienne distinction des dépenses en « *intérieures et extérieures* » dont l'utilité était vraiment contestable : en effet, l'art. 23 de la loi du 24 juillet 1889 mettait à la charge de l'Etat le cinquième « des dépenses tant extérieures qu'intérieures » du service des Enfants-Assistés dans les départements où le conseil général se serait engagé à assimiler aux enfants assistés, pour la dépense, les enfants faisant l'objet des titres I et II de cette loi; or, en 1892, tous les départements, sauf deux, avaient fait l'assimilation précitée, de telle sorte que, pour l'Etat, la distinction des dépenses extérieures et intérieures n'avait plus aucune importance.

La loi cependant continue à mettre dans une catégorie spéciale les dépenses d'inspection et de surveillance. C'est le

ministre de l'intérieur qui nomme les agents de l'inspection; c'est donc l'Etat qui doit les payer; d'ailleurs, la loi augmentant dans de larges proportions les sacrifices pécuniaires que doivent consentir les départements pour le service des Enfants-Assistés, il aurait été vraiment injuste qu'elle leur imposât en plus les dépenses d'inspection qui, depuis la création de ce service, avaient toujours été supportées par l'Etat.

Outre le traitement des inspecteurs, sous-inspecteurs et commis d'inspection, ces dépenses comprennent les frais de tournées et les indemnités de déplacement (qu'il y aura lieu d'allouer, dans certains cas, aux fonctionnaires qui, sans avoir encouru aucun démerite, sont changés de résidence pour les besoins du service, sans que ce changement soit occasionné par une amélioration de situation) et « généralement les frais occasionnés par la surveillance du service » (art. 48). Ces termes sont identiques à ceux employés par l'art. 4 de la loi de 1869; se basant sur leur généralité, l'Etat avait parfois consenti à contribuer aux dépenses occasionnées par des agents employés, il est vrai, à la surveillance du service, mais nommés par le département. « Il est douteux qu'il puisse légalement continuer à le faire. En effet, d'une part, il n'a pas à payer intégralement ces agents, puisqu'ils ne sont pas nommés par lui; d'autre part, cette dépense n'est pas du nombre de celles auxquelles il est tenu de contribuer en vertu de l'art. 46 » ⁽¹⁾. La loi n'a donc certainement pas voulu mettre à la charge de l'Etat le traitement d'agents nommés par le préfet, car il serait exorbitant que ce dernier pût, de sa propre autorité, engager les finances de l'Etat : On pourrait tout au plus soutenir que le montant de leur

(1) Instr. minist. 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 315.

solde pourrait être compris dans les dépenses générales du service et à ce titre y faire participer l'Etat.

Les dépenses du service sont supportées par le département pour deux cinquièmes, par l'Etat pour deux cinquièmes et par les communes pour un cinquième, mais pour déterminer la somme totale qui représente les dépenses, le législateur prescrit d'opérer un certain nombre de déductions d'ailleurs fort justifiées :

1° Les frais occasionnés par les pupilles ou par les enfants secourus sans domicile de secours qui sont entièrement à la charge de l'Etat ⁽¹⁾;

2° Les recettes provenant de remboursements faits par les familles ou par les départements en vertu des règles sur le domicile de secours;

3° Le produit des amendes de police correctionnelle. Attribuée par l'arrêté consulaire du 25 floréal an VIII au paiement des mois de nourrice des enfants abandonnés, cette ressource fut maintenue au service par la loi de 1869 (art. 5, 2°). Actuellement l'assistance départementale ne bénéficie plus que d'une faible partie de ces amendes depuis que la loi du 16 décembre 1890 (art. 11) a attribué sur leur montant total 20 p. 100 à l'Etat, 40 p. 100 aux communes, 20 p. 100 aux pauvres et 20 p. 100 aux Enfants-Assistés;

4° Le produit et les revenus des dons et legs applicables au service; mais il faut, et cette condition est essentielle pour que le montant de ce produit soit déduit de l'ensemble des dépenses, que le bienfaiteur ait spécifié que le don ou le legs sera affecté à l'ensemble du service. Naturellement ce cas sera extrêmement rare car le résultat obtenu ne sera pas de procurer plus de bien-être aux pupilles de l'Assistance,

(1) V. *infra*, p. 146.

mais seulement de diminuer d'autant la part contributive de l'Etat, du département et des communes et il est certain que les bienfaiteurs se soucient peu de venir en aide à ces collectivités.

Lorsque le bienfaiteur aura assigné à sa libéralité une affectation spéciale, le conseil général sera tenu de respecter sa volonté et ne pourra, en aucun cas, employer le produit de cette libéralité à d'autres fins, par exemple « à l'ensemble des services départementaux » (art. 50). Alors même que la loi de 1904 n'eût pas contenu cette disposition, elle ne s'en serait pas moins imposée aux assemblées départementales, puisqu'elle n'est que le résultat de l'application du droit commun; mais dans l'intérêt des enfants assistés, le législateur a voulu assurer aux bienfaiteurs éventuels la stricte observation des conditions qu'ils avaient eues en vue; dès qu'il sera acquis que les biens attribués aux départements par donation ou testament ne serviront plus à constituer la dotation d'ensemble du service, dès qu'il sera démontré que le revenu des libéralités recevra l'affectation désirée, il n'est pas impossible d'espérer que les bienfaiteurs ne manqueront pas à cette œuvre d'assistance. D'ailleurs, alors même qu'en faisant sa libéralité, le donateur ne lui aurait désigné aucune affectation spéciale, celle-ci ne serait pas employée à la diminution des dépenses générales du service; son revenu serait spécialement et exclusivement consacré à constituer des dots de mariage pour les pupilles ou les anciens pupilles des deux sexes ⁽¹⁾. Ces dispositions ont été inspirées par le désir de

(1) Le legs Henri Giffard, fait au ministère de l'intérieur, le 11 décembre 1873, est destiné à créer 37 dots de 500 francs pour les jeunes filles pupilles de l'assistance les plus méritantes; elles sont réparties entre les différents départements suivant un tableau de roulement.

Dans la Gironde, le legs Astier-Ogier destiné à créer une dot annuelle de 1.072 francs à une jeune fille.

favoriser l'établissement des pupilles et anciens pupilles par le mariage et on a pensé à juste titre que l'espoir d'obtenir cette récompense serait un encouragement à la bonne conduite et au travail pour un grand nombre d'entre eux.

La commission départementale est compétente pour attribuer les dots aux pupilles sur la proposition du préfet, mais c'est le conseil général qui en détermine la quotité; en ce qui concerne le mode de paiement, la loi ne spécifiant pas si la dot doit être versée en argent ou en nature, le conseil général jouit de la plus grande liberté : il pourrait, par exemple, acheter une maison, des terres et les remettre au pupille ⁽¹⁾. La propriété de la dot doit être exclusivement réservée à l'époux bénéficiaire et lorsque ce dernier sera mineur c'est au conseil de famille qu'il appartiendra de décider le régime sous lequel les époux seront mariés. Ces dots, avons-nous dit, peuvent être attribuées aux garçons aussi bien qu'aux filles; mais ceux-ci se marient rarement avant leur service militaire, c'est-à-dire avant leur majorité, de telle sorte que pour les faire bénéficier des mêmes avantages que les filles, le législateur a dû décider que les dots pourront être attribuées aux pupilles ou anciens pupilles.

Nous nous sommes laissé entraîner peut-être un peu loin à propos des dons et legs avec ou sans affectation, revenons à la question financière proprement dite.

Les prélèvements que nous venons de citer une fois faits, les dépenses du service sont supportées, avons-nous dit, pour deux cinquièmes par le département, pour deux cinquièmes par l'Etat...

Le projet du gouvernement répartissait différemment les dépenses : il fixait la part de l'Etat à un cinquième et celle

(1) Les biens des pupilles décédés, lorsqu'aucun héritier ne se présentera, seront recueillis par le département et affectés eux aussi à la création de dots.

des départements à trois cinquièmes, l'autre cinquième étant toujours supporté par les communes. Mais la commission du sénat, jugeant que l'augmentation de dépenses qui résulterait pour les départements de l'application des diverses dispositions de la nouvelle loi serait excessive pour eux, étant donné que leurs budgets sont fort peu extensibles, proposa de ramener leur part contributoire à deux cinquièmes et de faire supporter le cinquième provenant de ce dégrèvement par l'Etat dont le budget est plus souple et pourrait plus aisément faire face à la dépense ; elle s'appuyait aussi sur ce que l'Etat français était (en 1885 du moins) l'Etat européen qui intervenait pour la plus faible part dans les dépenses d'assistance ⁽¹⁾.

Mais toutes les fois que l'on propose une réforme pour l'exécution de laquelle il faut de l'argent, le ministre des finances « apparaît comme un empêcheur... de rien faire » ⁽²⁾.

Lors de la deuxième délibération au sénat, M. Rouvier, ministre des finances, a, en effet, combattu cette nouvelle répartition, alléguant les charges toujours croissantes du budget, pour lesquelles il faut se procurer des ressources nouvelles alors que, disait-il, la réduction de dépense dont bénéficieraient, de ce fait, les départements, ne profiterait pas aux contribuables qui continueraient à payer.

Nous retrouvons le même argument développé dans le rapport de M. Bienvenu-Martin à la chambre des députés :

« Pour mesurer l'importance du dégrèvement qui est la conséquence de ce vote, dit-il, il suffit de rappeler qu'en 1901 (c'est la dernière année à laquelle s'appliquent les statistiques publiées) les dépenses du service ont atteint 27. 604.258 fr. 18 ; si on en déduit le produit des fondations

(1) Rapport de M. Th. Roussel, sénat, Débat parl., 1900, p. 550.

(2) Sénat, Débat parl., 1904, p. 242.

ou amendes, soit 1.257.506 fr. 07, on constate que le cinquième mis à la charge de l'Etat s'est élevé à 5.143.479 fr. 36. C'est une somme au moins égale que l'Etat aura à supporter en plus le jour où sa quote part sera portée de un à deux cinquièmes. Mais il convient d'ajouter, d'une part, que le nombre des enfants assistés croît d'année en année ; d'autre part, que l'application de la loi nouvelle développera sensiblement les dépenses du service, de sorte qu'il est permis d'évaluer à 5 millions et demi ou 6 millions le contingent supplémentaire imposé à l'Etat et l'allègement procuré par suite à l'ensemble des départements. Tous auront une part proportionnelle de cette diminution ; d'après les chiffres relevés pour 1901, et nous venons de voir qu'ils sont dépassés à l'heure actuelle, le département de la Seine serait dégrevé de près de 2.000.000, le Rhône de 244.000 francs, la Gironde de 123.000, les Bouches-du-Rhône de 131.000...

» Même dans les départements où le dégrèvement sera moins élevé, il ne laissera pas d'être sensible... » (1).

Cette argumentation ne nous semble pas absolument irréfutable, car s'il faut bien tenir compte de l'accroissement du nombre des enfants assistés et du développement sensible des dépenses que devait entraîner l'application de la loi de 1904 lorsqu'il s'agit de la part contributive de l'Etat, il faut en tenir compte aussi en ce qui concerne les départements. Ainsi pour le département de la Gironde, le seul pour lequel nous ayons pu nous procurer des renseignements précis, on peut se rendre compte que les prévisions de M. Bienvenu-Martin sont loin de s'être réalisées.

En 1904, le total des dépenses du service avait atteint le chiffre de 699.045 fr. 50, et l'Etat ne fournissant que le cinquième de cette somme, la quote-part du département avait

(1) Rapport de M. Bienvenu-Martin, chambre, Doc. parl., 1904, p. 584.

été de 425.213 fr. 20. Or, pour l'année 1907, en vertu de l'élévation du taux des secours temporaires et du relèvement des salaires des nourrices et des pensions résultant de l'application de la loi de 1904, l'ensemble des crédits nécessaires à assurer le fonctionnement du service des Enfants-Assistés s'élève à 1.058.173 francs ⁽¹⁾; le département doit donc fournir les deux tiers de cette somme, soit 435.696 francs, imposant au conseil général une charge complémentaire de 10.000..... ⁽²⁾, au lieu du dégrèvement de 123.000 francs annoncé par M. Bienvenu-Martin.

D'ailleurs, les modifications et les innovations que comportait notre loi une fois admises, et dans la discussion présente personne ne songeait à les attaquer, il fallait bien, sous peine de voir certaines de ces dispositions rester lettre morte, en assurer l'exécution et nous venons de nous rendre compte qu'elles se traduisaient par une augmentation considérable du chiffre total des dépenses (369.000 francs rien que pour la Gironde).

C'était donc une somme de quelques centaines de mille francs à trouver; or, que ce soient l'Etat ou les départements qui aient à supporter cette charge, qu'il faille recourir à l'augmentation des impôts déjà existants, à de nouveaux impôts, à un emprunt ou à l'élévation des centimes additionnels, en définitive, c'est toujours le contribuable qui paie et l'on peut même affirmer que, plus la quote-part de l'Etat sera élevée, plus le poids de cette charge se répartira également sur tous les citoyens.

(1) Par délibérations en date des 30 et 31 octobre 1906 sur le rapport de M. Julidière au nom de la commission d'administration et de M. Georges Périé au nom de la commission des finances, le conseil général de la Gironde a adopté les propositions budgétaires sus-mentionnées contenues dans le rapport de M. l'Inspecteur départemental.

(2) Rapport annuel de M. F. Goyet, année 1905, pp. 40, 41 et 42.

Quoi qu'il en soit, et malgré l'opposition de ces adversaires acharnés, le législateur, se rattachant — à juste titre, nous semble-t-il — à cette idée que les budgets départementaux ne seraient pas en mesure de faire face aux élévations de dépenses que la loi imposait, a adopté la modification proposée par la commission du sénat et a porté la part de l'Etat aux deux tiers des dépenses du service.

L'augmentation de charge que l'Etat supporte du fait de la loi de 1904 se compose donc :

1° D'un second cinquième des dépenses que nécessitait le service avant la mise en vigueur de notre loi;

2° Des deux cinquièmes de la majoration des tarifs des secours temporaires, des mois de nourrice et de pension fixés par le tableau;

3° Des deux cinquièmes des dépenses résultant de l'affectation du produit des dons et legs à la constitution de dots pour les pupilles.

4° Des deux cinquièmes des dépenses provenant de l'admission à bureau ouvert;

5° Des deux cinquièmes des primes de survie;

6° De l'intégralité des dépenses occasionnées par les enfants sans domicile de secours;

7° Du traitement des commis d'inspection.

Cette énumération nous permet de nous rendre compte de la grandeur des sacrifices pécuniaires qu'a dû s'imposer l'Etat pour accomplir la tâche qu'il s'était fixée; mais le service des Enfants-Assistés ayant plutôt un caractère national que départemental, il était juste que l'Etat participât dans une large mesure aux dépenses qu'il occasionnait ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Les crédits alloués pour le service des Enfants-Assistés en 1904 étaient de 5.200.000 francs; au budget de 1906, on prévoyait un total de 10.450.000 francs, et dans ce chiffre n'étaient pas compris les traitements des fonctionnaires de l'inspection. *Journ. off.*, chambre, Doc. parl., 1906, annexe 2663, p. 937.

Le dernier cinquième des dépenses doit être fourni par les communes. Avant la loi de 1904, elles supportaient le cinquième des dépenses extérieures ; or cette distinction des dépenses intérieures et extérieures ayant été supprimée, il fallait fixer le contingent qu'elles devaient fournir sur de nouvelles bases ; de plus, les dépenses générales du service étant augmentées, il était juste qu'elles y participassent aussi pour une plus forte part. C'est donc le cinquième des dépenses intérieures que le législateur leur impose encore ; mais cette catégorie de dépenses ne représente qu'une faible part des frais totaux, environ un vingt-cinquième.

Elles s'étaient élevées :

en 1901 à F.	1.164 000
en 1902 à	1.167.000 (1)

soit en moyenne à 1.165.500 francs.

Or cette somme répartie entre les 36.000 communes de France n'imposera à chacune d'elles qu'un supplément de contingent relativement faible (2). Mais désormais, le cinquième que doivent fournir les communes ne constitue plus, comme sous l'empire de la loi du 5 mai 1869, un maximum que le conseil général ne peut pas dépasser (3) : il représente la quote-part que doivent payer intégralement les communes.

Il reste maintenant à examiner de quelle manière ce cinquième des dépenses doit être réparti entre les diverses communes d'un même département. En vertu de la loi du 10 avril 1871 (art. 46) les conseils généraux ont pleins pouvoirs pour fixer la

(1) Rapport de M. Bienvenu Martin. Chambre, Doc. parl., 1904, p. 584.

(2) Il faut aussi tenir compte de l'accroissement des dépenses du service résultant de la généralisation du « bureau ouvert », du relèvement des tarifs, etc.

(3) Circ. minist. du 20 janvier 1906, *Bull. off. minist. int.*, 1906, p. 49. Cette circulaire contient en outre des explications supplémentaires sur la manière dont doit être calculée la part contributoire des communes.

somme à payer par chaque commune et ils sont entièrement libres d'adopter n'importe quel système de répartition. Cependant, une circulaire ministérielle du 21 août 1839 contenait à ce sujet les instructions suivantes : « Je n'hésite pas à penser que, sauf des circonstances toutes particulières, la meilleure base à prendre est celle des revenus ordinaires de chaque commune, combinés avec le chiffre de la population. Cette base me paraît réunir les deux éléments naturels de l'opération, puisque par le chiffre de la population on fait contribuer la commune à raison du nombre probable des enfants trouvés qu'elle produit, et par le chiffre du revenu ordinaire on ne lui impose qu'un sacrifice proportionné aux moyens qu'elle a de les supporter » ⁽¹⁾.

La même circulaire prescrivait de déterminer les communes qui devaient, le cas échéant, être « exemptées de tout concours », par exemple lorsqu'aucun enfant y ayant son domicile de secours n'aurait été recueilli par l'Assistance publique ; actuellement il ne saurait être question d'aucune exemption de ce genre car, non seulement un avis du conseil d'Etat du 10 mars 1881 avait décidé qu'une commune ne pouvait être dispensée de toute contribution, mais encore le législateur de 1904 a nettement marqué sa volonté de faire peser les charges des enfants assistés sur toutes les communes sans distinction aucune ⁽²⁾.

Plusieurs collectivités se trouvent donc en présence pour contribuer aux dépenses : l'Etat, le département et les communes ; étant donné un enfant recueilli par l'assistance, il importe de savoir quelles sont celles de ces personnes publiques qui devront supporter les charges occasionnées par cet

⁽¹⁾ *Bull. off. minist. int.*, 1839, p. 219.

⁽²⁾ Instructions ministérielles 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 313.

enfant ; il s'agit, autrement dit, de déterminer son domicile de secours. Nous pouvons le définir ainsi :

C'est le lieu dans lequel l'enfant aura le droit d'être secouru ou recueilli par le service de l'Assistance publique.

Les enfants assistés ont un domicile de secours départemental, conséquence obligatoire du caractère qu'a conservé cette branche d'assistance ; sa détermination importe donc peu à l'Etat, puisque, quel que soit le département qui les recueille, il participe toujours dans la même proportion aux dépenses ; mais en ce qui concerne les départements et les communes, la question présente une importance capitale, car leur budget sera d'autant plus lourdement grevé que leur service d'assistance aura plus d'enfants à sa charge.

Avant la loi de 1904, la question du domicile de secours avait été réglée par le titre V du décret-loi du 24 vendémiaire an II : il décidait que « le lieu de la naissance est le lieu naturel du domicile de secours » (art. 2). Rien de plus simple, semble-t-il ; mais il ajoutait aussitôt : « Le lieu de naissance pour les enfants est le domicile habituel de la mère au moment où ils sont nés » (art. 3). Le législateur avait voulu éviter que le seul fait de l'accouchement de la mère dans un lieu quelconque, imposât à cette localité la charge de secourir l'enfant alors que, le plus souvent, aucun lien sérieux ne l'y rattachait. Mais il importait de déterminer ce que l'on devait entendre par « domicile habituel ». Il faut, dit M. Fleury-Ravarin ⁽¹⁾, « interpréter cette expression comme synonyme de résidence, non y voir le domicile civil que devait définir le législateur de 1804 ». Malheureusement cette interprétation n'était pas universellement admise et le manque de précision du décret faisait naître des contestations

(¹) *De l'assistance communale en France*, par Fleury-Ravarin, p. 335.

entre les différents départements, occasionnant des difficultés sans nombre.

La loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite avait posé des règles plus rationnelles et plus précises; elle disposait que « l'enfant a le domicile de secours de son père. Si la mère a survécu au père, ou si l'enfant est un enfant naturel reconnu par sa mère seulement, il a le domicile de sa mère. En cas de séparation de corps ou de divorce des époux, l'enfant légitime partage le domicile de l'époux à qui a été confié le soin de son éducation... Pour les cas non prévus dans le présent article, le domicile de secours est le lieu de la naissance jusqu'à la majorité ou à l'émancipation ».

Ces règles étaient claires et la détermination du domicile de secours se réduisait la plupart du temps à la recherche de celui des parents ou du lieu de la naissance.

Les parents acquéraient leur domicile de secours : « Par une résidence habituelle d'un an dans une commune postérieurement à la majorité ou à l'émancipation..... Par le mariage : la femme, du jour de son mariage, acquiert le domicile de secours de son mari. Les veuves, les femmes divorcées ou séparées de corps conservent le domicile de secours antérieur à la dissolution du mariage ou au jugement de séparation ». Telles étaient sur notre matière les règles établies par la loi de 1893.

Mais ces dispositions étaient contenues dans une loi dont le but unique était d'organiser l'assistance médicale gratuite; devait-on les appliquer à la détermination du domicile de secours des enfants assistés? De l'article 36 (sont abrogées les dispositions du décret-loi du 24 vendémiaire an II en ce qu'elles ont de contraire à la présente loi) ne résultait aucun éclaircissement, car il pouvait bien ne se référer qu'aux dis-

positions du décret de l'an II, sur l'assistance médicale gratuite, laissant subsister les autres.

Une vive controverse s'éleva, en effet, lors de l'application de la loi : L'abrogation du décret de l'an II était-elle totale ou seulement partielle ? Les deux opinions étaient soutenables et ont eu chacune de nombreux partisans ; le conseil d'Etat mit fin au débat en se prononçant nettement pour la thèse de l'abrogation totale ; dans un arrêt du 12 février 1897 ⁽¹⁾, il décide que « les dispositions de la loi du 15 juillet 1893 relatives au domicile de secours ont remplacé celles de la loi du 24 vendémiaire an II en ce qui concerne l'acquisition et la perte du domicile de secours ».

La nouvelle loi devait donc dorénavant s'appliquer, dans tous les cas, à la détermination du domicile de secours, et les inspecteurs des Enfants-Assistés la mirent presque partout en pratique ; mais si elle réalisait un sérieux progrès en ce qui concerne les indigents malades, son application aux enfants assistés n'était point exempte d'inconvénients ; multipliant les modes d'acquisition et de perte du domicile de secours, elle compliquait les choses, rendant les modes de preuve plus difficiles.

L'administration était obligée de procéder à des enquêtes minutieuses pour découvrir le domicile de secours des parents ou le lieu de naissance de l'enfant ; des contestations s'élevaient entre les départements, on se livrait à de nouvelles enquêtes, à des contre-enquêtes souvent faites maladroitement et sans discrétion... On devine facilement ce que pouvait devenir au milieu de ces formalités le secret de la naissance de l'enfant. Il importait donc avant tout de simplifier les règles du domicile de secours afin d'éviter les enquêtes et les inconvénients qui leur sont inhérents.

(¹, Sirey, 1899, 3^e partie, p. 22.

En 1891, le conseil supérieur de l'Assistance publique, dans son projet de loi ⁽¹⁾, avait posé des règles qui étaient à peu de choses près celles que devait établir deux ans plus tard la loi sur l'assistance médicale gratuite : leur application eût donc soulevé les mêmes critiques. Ces dispositions semblaient d'autant plus étranges que le projet admettait le système d'admission à bureau ouvert : il supprimait donc les enquêtes d'un côté pour les faire renaître de l'autre !

Aussi le projet de loi que le gouvernement présenta au sénat en 1892 contenait-il des dispositions différentes et bien plus simples :

« Les enfants désignés par le 1^o de l'art. 3 (enfants trouvés) et les enfants admis en exécution du § 2 de l'art. 7 (enfants admis à bureau ouvert) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un établissement dépositaire.

» Les autres enfants admis dans le service ont leur domicile de secours dans le département où ils sont nés.

» Les dépenses occasionnées par des enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département sont remboursées par l'Etat » ⁽²⁾.

Le projet de loi fixait donc le domicile de secours des enfants trouvés et des enfants admis à bureau ouvert au lieu de leur admission dans le service, supprimant les enquêtes et réalisant déjà un grand progrès sur le texte du conseil supérieur ; pour les autres enfants, le domicile de secours restait fixé au lieu de la naissance. Il est vrai que pour les orphelins ou les enfants dont les parents ont été déchus de la puissance paternelle, l'enquête n'a pas de grands inconvénients, le secret n'ayant nullement besoin d'être gardé ; tou-

(1) Art. 23, sénat, Doc. parl., 1892, annexe VIII, p. 183.

(2) Sénat, Doc. parl., 1892, annexe 27, p. 111.

tefois des contestations pourraient encore s'élever, entraînant des retards toujours nuisibles à l'enfant, aussi le texte définitif de la loi a-t-il sensiblement modifié ces dispositions; au lieu d'un système unique il établit une distinction :

« Les enfants désignés dans le § 1 de l'art. 6 (enfants trouvés) et les enfants admis en exécution du § 2 de l'art. 9 (à bureau secret) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à un établissement dépositaire.

» Les enfants désignés dans l'art. 3 (enfants secourus) ont leur domicile de secours dans le département où ils sont nés.

» Les enfants désignés dans l'art. 4 (enfants en dépôt), dans l'art. 5 (enfants en garde) et dans les §§ 2, 3, 4 et 5 de l'art. 6 (enfants abandonnés, orphelins pauvres, enfants délaissés, maltraités ou moralement abandonnés) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été recueillis.

» Les dépenses occasionnées par des enfants n'ayant leur domicile de secours dans aucun département sont remboursées par l'Etat » (art. 39).

Les règles du domicile de secours sont donc ramenées à deux :

1° Les enfants admis dans le service des assistés proprement dits (en dépôt, en garde, trouvé, abandonné, orphelin pauvre, maltraité, délaissé ou moralement abandonné) ont leur domicile de secours dans le département où ils ont été portés à l'établissement dépositaire ou dans le département où ils ont été recueillis.

Pour cette catégorie d'enfants, la recherche du domicile de secours est supprimée : ils sont à la charge du département appelé à les recueillir; peu importe donc le lieu de leur naissance, puisque sa détermination ne donnerait droit à aucun remboursement; les pourparlers et les contestations

entre les départements disparaissent donc définitivement en même temps que les enquêtes et les inconvénients qu'elles entraînaient; c'est aussi la suppression des rapatriements, dont les conséquences étaient si funestes à la santé des tout jeunes ⁽¹⁾.

2° Les enfants secourus ont leur domicile de secours dans le lieu où ils sont nés. Pour cette catégorie d'enfants, il n'y a plus à craindre la compromission du secret de la mère, puisque non seulement cette dernière s'est fait connaître, mais encore qu'elle garde son enfant; on aurait donc pu sans inconvénient laisser subsister à leur égard les règles de la loi de 1893, si leur application n'avait pas souvent présenté des difficultés, soulevé des contestations et entraîné presque toujours des lenteurs : c'est pourquoi le législateur a préféré s'en rapporter au lieu de la naissance de l'enfant que la seule présentation d'un bulletin permettra de faire connaître. Il faut, toutefois, remarquer que la loi de 1904 ne déroge à celle de 1893 que pour l'admission aux secours temporaires; en ce qui concerne l'assistance médicale gratuite, le domicile de secours reste fixé par la loi de 1893 : « L'enfant secouru peut avoir deux domiciles de secours, l'un pour les secours temporaires, l'autre pour l'assistance médicale » ⁽²⁾.

Enfin il pourra arriver que des enfants n'aient leur domicile de secours dans aucun département; ces cas seront

⁽¹⁾ Les enfants confiés à l'Assistance publique en exécution de la loi du 24 juillet 1889 ont leur domicile de secours dans le département où ils avaient leur résidence au moment où le jugement qui les concerne est devenu définitif; si le tribunal a désigné nommément le département auquel il remet l'enfant, ce fait ne peut avoir pour conséquence de modifier les règles sur le domicile de secours et d'imposer la charge de cet enfant à un autre département. Circ. min. du 22 juin 1906, *Lois nouvelles*, 1906, 3^e partie, p. 413.

⁽²⁾ Rapport de M. Bienvenu-Martin, chambre, Doc. parl., 1904, p. 583.

fort rares : il faudra se trouver en présence d'un enfant né à l'étranger de parents français et qui après avoir été abandonné serait rapatrié, ou pour lequel des secours temporaires seraient demandés. On ne pouvaient raisonnablement en imposer la charge à un département plutôt qu'à un autre, c'est donc l'Etat qui supportera les dépenses occasionnées par ces enfants.

La détermination du domicile de secours d'après les principes posés par la loi sur le service des Enfants-Assistés présente de grands avantages et réalise un immense progrès; elle n'est malheureusement pas exempte d'inconvénients : le principal, nous pourrions dire le seul, est de surcharger le budget des départements dans lesquels sont situées des villes importantes. En effet, dès qu'une femme enceinte qui veut cacher sa faute est sur le point d'accoucher, elle se rend dans la grande ville la plus proche, sûre que là personne ne surprendra son secret; puis avant de retourner au « pays » elle ira porter son enfant à l'Assistance : suivant la région « c'est Bordeaux, c'est Marseille, c'est Nantes, c'est Rouen qui recevront ce trop plein des naissances illégitimes et mystérieuses » ⁽¹⁾; le département sera obligé de supporter la charge de cet enfant, puisque son domicile de secours est au lieu de l'abandon.

Bien plus, alors même que la mère n'aurait pas eu l'idée d'aller dans la grande ville délaisser son enfant, l'inspecteur de son département, trop économe des deniers publics et peu scrupuleux sur le choix des moyens ⁽²⁾, s'efforcera de persuader à la mère que dans tel département plus riche l'enfant sera mieux traité, mieux soigné et la mère se laissera

⁽¹⁾ Sénat, Déb. parl., 1904, p. 244.

⁽²⁾ Hâtons-nous de dire, à l'honneur des fonctionnaires de l'Assistance, que les inspecteurs qui se conduisent ainsi sont heureusement peu nombreux.

d'autant plus facilement convaincre, qu'elle éprouvera moins de répugnance à abandonner son enfant dans un endroit où elle ne connaîtra personne.

Voici un exemple : « Une mère originaire d'un département voisin du Rhône s'était présentée à l'inspection des Enfants-Assistés de sa circonscription. On avait répondu par une fin de non-recevoir à la demande d'admission de son enfant. Mieux que cela, le chef-lieu de ce département étant situé sur l'un de nos fleuves, on avait poussé la délicatesse jusqu'à solder les frais de son passage sur le bateau. La malheureuse mère se présenta au service des Enfants-Assistés du Rhône, en portant sur ses bras un enfant transi » (1).

Encore si, entre les départements contenant de grands centres et les départements ruraux il y avait réciprocité, le mal ne serait pas grand, mais il faut avouer que rarement la fille-mère d'une grande ville ira faire ses couches à la campagne ou dans une petite ville d'un département voisin.

Il convient toutefois de remarquer que presque toujours les départements qui comptent des cités importantes sont obligés de recruter leurs nourrices dans les départements environnants : supposons un enfant secouru par l'Assistance de la Gironde et que sa mère, qui habite Bordeaux, a placé en nourrice dans les Landes, par exemple ; si cette dernière vient à ne plus payer la pension et à abandonner l'enfant, celui-ci, se trouvant dans le département des Landes au moment de son abandon, y aura son domicile de secours (2) ; mais ces cas seront relativement rares et ne compenseront jamais les charges résultant, pour les départements riches, de

(1) *Le domicile de secours des enfants assistés*, par M. Léon Goyet, p. 188. Une circulaire ministérielle du 23 février 1905 proteste vivement contre ces « violations flagrantes » de la loi. *Bull. off. minist. int.*, 1905, p. 90.

(2) Il en serait de même d'un enfant non secouru placé et abandonné dans les mêmes conditions.

l'affluence des femmes qui viennent faire leurs couches dans les grandes villes et y abandonnent leurs enfants.

L'article 40 s'occupe ensuite de régler les contestations relatives au domicile de secours.

En ce qui concerne les enfants recueillis par l'Assistance publique, il est évident que sa détermination ne peut donner lieu à aucun litige, puisque tout se borne à la constatation d'un fait purement matériel, celui de l'abandon; mais pour les enfants secourus, des difficultés pourront continuer à se produire : « Si une mère, par exemple, passe dans un autre département après son accouchement et ne s'avise qu'alors de réclamer le secours temporaire pour son enfant, rien sans doute ne la contraint à adresser sa demande au préfet du département qu'elle a quitté; il est tout naturel qu'elle s'adresse à l'assistance du département qu'elle habite. Elle peut même porter son enfant au bureau de l'abandon, et l'administration de ce département pourra très légitimement lui promettre les secours temporaires et engager une dépense qui incombera au département de la naissance de l'enfant. Ce dernier département pourra critiquer la mesure et prétendre que la mère ne se trouvait pas dans une situation justifiant l'allocation des secours. Il pourra même ne faire porter sa réclamation que sur le montant des secours et elle sera recevable si le taux accordé excède le tarif en vigueur sur son territoire ⁽¹⁾.

Le département qui prétendra avoir indûment payé est admis à réclamer devant le ministre, mais pour pouvoir obtenir satisfaction, il devra agir dans un délai de deux ans après l'admission de l'enfant; ce délai écoulé, il y aurait, en quelque sorte, prescription et l'enfant resterait définitivement

(1) Instruct. minist. du 15 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 310.

à sa charge. La décision du ministre n'est pas sans appel : elle est susceptible de recours au conseil d'Etat qui doit être formé dans le délai ordinaire, c'est-à-dire deux mois après la notification.

Les dépenses que, pour assurer le fonctionnement du service, un conseil général aura engagées conformément aux règles que nous avons exposées, doivent donc se répartir entre l'Etat, le département et les communes ⁽¹⁾ ; aussi pour prévenir les contestations qui n'auraient pas manqué de s'élever entre ces différentes collectivités, il était indispensable d'énumérer les dépenses ayant un caractère réglementaire, c'est ce qu'a fait l'art. 46 ; toutes celles qui y sont comprises, dit la circulaire ministérielle, donneront lieu à la contribution de l'Etat et des communes par cela seul qu'elles auront été votées par le conseil général ; mais, comme cette énumération doit être considérée comme limitative, si l'administration départementale engageait des dépenses n'y figurant pas, elle devrait en supporter seule les charges et ne

(1) Une circulaire ministérielle du 28 février 1903 (*Bull. off. minist. int.*, 1906, p. 134), complétée par celle du 28 février 1907 (*Bull. off. minist. int.*, 1907, p. 181) classe les dépenses en quatre catégories pour leur liquidation entre l'Etat, les départements et les communes :

1^o Dépenses faites par le département pour le compte et à la charge de remboursement par l'Etat : Enfants sans domicile de secours, enfants confiés par les tribunaux en exécution de la loi du 19 avril 1898 ;

2^o Dépenses faites par le département et remboursées par l'Etat jusqu'à concurrence de la moitié : Dépenses prévues par l'art. 4 de la loi du 28 juin sur l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux ;

3^o Dépenses du service des Enfants-Assistés auxquelles l'Etat contribue jusqu'à concurrence de deux cinquièmes : Ce sont les dépenses générales du service, celles énumérées par l'art. 46 de la loi du 27 juin 1904 ;

4^o Dépenses exclusivement à la charge des départements : Ce sont celles qui ne rentrent dans aucune des catégories précédentes et engagées par le conseil général.

serait pas fondée à en réclamer à l'Etat et aux communes les trois cinquièmes.

Les dépenses et les recettes du service se rattachent, en principe, au budget général du département, mais font l'objet d'articles spéciaux qui viennent prendre place dans les chapitres correspondants ⁽¹⁾; certains chapitres de ce budget ne contiennent pas d'articles se rattachant au service des Enfants-Assistés, nous citerons néanmoins leur titre.

Recettes (*Budget ordinaire*).

Chapitre I. — Centimes additionnels ordinaires : Néant.

Chapitre II. — Revenus et produits des propriétés départementales :

Revenus de fondations constituées au profit du service des Enfants-Assistés, avec affectation spéciale;

Revenus des fondations constituées au profit du service des Enfants-Assistés, sans affectation spéciale (à appliquer à la création de dot de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes);

Produits de l'exploitation des établissements départementaux affectés au service des Enfants-Assistés et moralement abandonnés.

Chapitre III. — Produits des expéditions d'anciennes pièces ou d'actes de la préfecture déposés aux archives : Néant.

Chapitre IV. — Produits des droits concédés au département :

Attribution au département pour le service des Enfants-Assistés, sur le fonds commun des amendes de police correctionnelle.

Chapitre V. — Subventions pour les dépenses du budget ordinaire :

Subvention de l'Etat pour les enfants assistés à raison de 2/5 des dépenses ;

(¹) Ce classement a été opéré par la circulaire ministérielle du 29 juillet 1904 qui détermine en même temps les justifications à fournir par le comptable du service à M. le Trésorier-payeur général du département. *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 330 à 352.

Subvention de l'Etat pour les enfants assistés sans domicile de secours ;

Contingent des communes pour les enfants assistés.

Révenus des fondations constituées en faveur des enfants assistés au profit des hospices, antérieurement à la loi du 27 juin 1904 ;

Révenus des biens et capitaux appartenant aux pupilles ;

Subvention de l'Etat pour l'établissement de l'école professionnelle de pupilles ⁽¹⁾.

Chapitre VI. — Ressources éventuelles du service vicinal : Néant.

Chapitre VII. — Ressources éventuelles du service des chemins de fer d'intérêt local et des tramways départementaux : Néant.

Chapitre VIII. — Remboursement d'avances :

Remboursement des avances faites pour les enfants assistés.

Chapitre IX. — Reliquat disponible de l'exercice antérieur sur les recettes du budget ordinaire : Néant.

Recettes (*Budget extraordinaire*).

Chapitre X. — Centimes additionnels extraordinaires : Néant.

Chapitre XI. — Emprunts : Néant.

Chapitre XII. — Produits des biens aliénés : Néant.

Chapitre XIII. — Dons et legs :

Dons et legs faits pour le service des Enfants-Assistés avec affectation spéciale ;

Dons et legs faits pour le service des Enfants-Assistés sans affectation spéciale (à appliquer à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes).

Chapitre XIV. — Remboursement des capitaux exigibles et des rentes rachetées : Néant.

Chapitre XV. — Recettes accidentelles.

Produit des successions des pupilles décédés (à affecter à la création de dots de mariage en faveur de pupilles ou d'anciens pupilles des deux sexes).

(1) Prévû par l'article 4 de la loi du 28 juin 1904.

Chapitre XVI. — Reliquat disponible de l'exercice antérieur sur les produits éventuels extraordinaires autres que les emprunts : Néant.

Dépenses (*Budget ordinaire*).

Chapitre I. — Dépenses obligatoires :

Secours temporaires destinés à prévenir ou à faire cesser l'abandon.

Salaire des nourrices ;

Pension des pupilles confiés à des familles ;

Primes de survie aux nourrices et nourriciers ;

Fourniture de layettes aux pupilles ;

Fourniture de vêtements aux pupilles âgés de moins de 13 ans ;

Frais d'assistance médicale ;

Frais d'établissement de l'école professionnelle départementale de pupilles difficiles ou vicieux ;

Dépenses de l'école professionnelle départementale des pupilles difficiles ou vicieux ;

Frais de séjour des pupilles difficiles ou vicieux dans les écoles professionnelles appartenant à d'autres départements ou dans les écoles professionnelles privées ;

Frais de séjour des pupilles difficiles ou vicieux dans les établissements pénitentiaires ⁽¹⁾.

Chapitre II. — Propriétés départementales immobilières : Néant.

Chapitre III. — Routes départementales : Néant.

Chapitre IV. — Chemins vicinaux : Néant.

Chapitre V. — Chemins de fer d'intérêt local et tramways départementaux : Néant.

Chapitre VI. — Enfants assistés maltraités ou moralement abandonnés :

Salaire des personnes préposées aux admissions ;

Frais de séjour des enfants dans les établissements dépositaires dépendant des hospices ;

(1) Les dépenses prévues dans les quatre derniers alinéas se rapportent à l'exécution de la loi du 28 juin 1904, sur l'éducation des pupilles de l'Assistance publique difficiles ou vicieux.

Pensions des pupilles placés dans les établissements autres que les établissements dépositaires;

Allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les pupilles;

Primes aux nourrices et aux nourriciers autres que les primes de survie;

Fournitures scolaires;

Cotisations des pupilles âgés de moins de 13 ans et affiliés aux mutualités scolaires;

Fournitures de vêtements aux pupilles âgés de plus de 13 ans;

Frais de déplacement des pupilles et des nourrices, frais relatifs à l'engagement des nourrices;

Registres imprimés et signes de reconnaissance;

Frais d'inhumation des pupilles;

Frais de recouvrement et de gestion des deniers pupillaires;

Remboursements aux départements étrangers;

Frais résultant de l'exécution de jugements rendus en vertu de la loi du 24 juillet 1889, de production de pièces en vue de mariages ou émancipations de pupilles;

Emploi du revenu de la fondation... à...

Création de dots de mariage en faveur de pupilles des deux sexes (emploi du revenu des fondations constituées au profit du service des Enfants-Assistés sans affectation spéciale);

Dépenses de l'établissement dépositaire départemental des Enfants-Assistés.

Chapitre VII. — Aliénés : Néant.

Chapitre VIII. — Assistance et hygiène publiques : Néant.

Chapitre IX. — Cultes : Néant.

Chapitre X. — Archives départementales : Néant.

Chapitre XI. — Encouragements aux lettres, aux sciences et arts : Néant.

Chapitre XII. — Encouragements à l'agriculture, au commerce et à l'industrie : Néant.

Chapitre XIII. — Subventions aux communes : Néant.

Chapitre XIV. — Instruction publique : Néant.

Chapitre XV. — Cadastre : Néant.

Chapitre XVI. — Dépenses diverses : Néant.

Chapitre XVII. — Dépenses facultatives : Néant.

Dépenses (*Budget extraordinaire*).

Chapitre XVIII. — Dépenses imputables sur le produit des centimes extraordinaires : Néant.

Chapitre XIX. — Dépenses imputables sur les fonds d'emprunts : Néant.

Chapitre XX. — Dépenses imputables sur les produits éventuels extraordinaires : Néant ⁽¹⁾.

Cette énumération des différents chapitres du budget départemental, quoique un peu longue, nous a semblé indispensable pour donner une idée nette de la manière dont les diverses recettes et dépenses du service des Enfants-Assistés venaient s'articuler dans le budget général du département.

Les recettes sont donc contenues dans les chapitres II, IV, V, VIII, XIII et XV, et nous avons pu constater que la loi de 1904 en a élargi le cadre et accru l'importance; quant aux dépenses que nous trouvons toutes entières dans les chapitres I et VI, si leur liste est restée à peu près la même nous savons que quelques-unes d'entre elles ont augmenté dans de fortes proportions.

Sous l'empire de la loi de 1869, on se souvient que les dépenses du service étaient réglées par les conseils généraux, qui avaient à ce sujet un droit absolu et qui pouvaient être tentés de réaliser des économies dangereuses..... Pour leur épargner la tentation de tomber dans ces excès, le législateur a classé les dépenses en deux catégories : les unes, les moins importantes, conservent leur caractère facultatif; les autres, celles sans lesquelles le service ne pourrait pas fonctionner,

⁽¹⁾ Circulaire ministérielle du 21 juillet 1904, *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 330 et suiv.

deviennent obligatoires pour le département : ce sont celles énumérées au chapitre I du budget ordinaire.

Du moment que ces dépenses sont obligatoires pour les départements, si un conseil général omettait ou refusait de voter les crédits suffisants pour en assurer l'acquittement, le gouvernement opèrerait d'office l'inscription au budget départemental par un décret rendu dans la forme de règlement d'administration publique et inséré au bulletin des lois. L'art. 56 pourvoit en outre à l'acquittement de ces dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués, soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues et, à défaut, au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par le décret d'inscription d'office, si elle est dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi si elle doit excéder le maximum : c'est en un mot l'adaptation au service des Enfants-Assistés de l'art. 61 de la loi du 10 août 1871 modifié par la loi du 29 juin 1889.

En nous occupant du placement des enfants, nous avons examiné la question du salaire des nourrices et des gardiens et nous nous sommes rendu compte que dans la plupart des départements il était absolument insuffisant, dans quelques-uns même vraiment dérisoire ; or nous savons que pour procurer aux enfants de bons placements, pour leur assurer le minimum de soins nécessaires à la santé, il est indispensable d'offrir aux nourrices et aux nourriciers des avantages appréciables.

Le législateur a tout d'abord voulu, quel que soit leur taux, assurer aux ayant-droit l'intégralité des secours, pensions ou indemnités et pour cela les a déclarés incessibles et insaisissables ; enfin et c'est là le point capital de la réforme, il s'est

imposé la tâche d'opérer le relèvement des secours temporaires, du salaire des nourrices et du prix des pensions dans les départements où ils étaient insuffisants. Or jamais de leur plein gré les conseils généraux n'auraient consenti à des majorations de tarif qu'ils auraient considérées comme inutiles, puisque pour le prix qu'ils donnaient ils trouvaient des familles consentant à se charger de leurs pupilles... Et pourtant l'intérêt des enfants, comme celui de la nation entière rendant impérieusement obligatoires ces relèvements de tarif, il était indispensable d'imposer aux assemblées départementales ce qu'on n'avait que peu de chances d'obtenir de leur bon vouloir et de fixer un minimum au-dessous duquel les pensions allouées par eux ne pourraient pas descendre. C'est ce que décide l'art. 55 : « Un tableau annexé à la loi de finances détermine, par zone, les tarifs minima des secours temporaires des salaires de nourrices, des primes de survie et des prix de pensions ; ce tableau est dressé après enquête et avis des conseils généraux ; il est révisé tous les cinq ans ».

Il aurait été absolument inadmissible de déterminer un tarif uniforme pour toute la France, car la valeur de l'argent, sa puissance d'achat, diffère suivant les lieux et telle somme qui serait parfaitement suffisante pour élever un enfant dans un département pauvre où les choses nécessaires à la vie sont à vil prix, devait être considérée comme dérisoire dans un département riche où tout se vend cher. Le système des zones a cependant le grave inconvénient de comporter forcément des moyennes, ce qui amène à désavantager certains départements, et bien que lors de la discussion de la loi il ait été affirmé que le mot zone n'aurait aucune signification impérative et que le parlement serait libre de grouper ou non les départements, il nous semble qu'il eût été préférable de fixer les tarifs par département.

Si le principe des tarifs minima était facile à déterminer, lorsqu'il s'est agi de passer à sa réalisation, de grosses difficultés se sont présentées.

Des circulaires ministérielles du 16 et du 18 juin 1904 avaient invité les préfets à saisir de la question les conseils généraux qui possèdent la connaissance des conditions économiques de la vie des populations de leur département ; mais considérant qu'ils sont trop intéressés dans la question pour que leur avis soit le seul élément de détermination, une autre circulaire ministérielle du 28 décembre 1904 ⁽¹⁾ a demandé que les inspecteurs de l'assistance, dont l'unique souci est le bien-être des enfants, fussent eux aussi consultés.

Les tarifs proposés lors de la loi du budget 1906 ont été repoussés comme trop élevés et devant entraîner des surcharges budgétaires énormes ; on a résolu de consulter à nouveau les conseils généraux ; la circulaire du 8 mai 1906 ⁽²⁾ a donc recommandé aux préfets de procéder à une nouvelle enquête..... la loi du budget de 1907 ne contient pas encore le tableau annoncé depuis 1904. et, en attendant, les conseils généraux sont encore maîtres absolus des tarifs, de telle sorte que l'article 53, qui contient une des innovations les plus heureuses et les plus urgentes de notre loi, est encore inappliqué.

⁽¹⁾ *Bull. off. minist. int.*, 1904, p. 492.

⁽²⁾ *Bull. off. minist. int.*, 1906, p. 397.

CONCLUSION

Après avoir parcouru dans ses grandes lignes la loi de 1904, il nous reste à tirer la conclusion de cette étude.

La loi nouvelle répond pleinement aux nécessités qui l'ont fait édicter ; elle réalise un incontestable progrès : s'inspirant de l'ancienne législation sur la matière, l'adaptant aux principes nouveaux et aux nécessités imposées par le progrès, elle sera désormais la charte de l'assistance infantile.

La généralisation du système du bureau ouvert, inspirée par un sentiment d'humanité, ouvre toutes grandes les portes des hospices dépositaires aux malheureux enfants que leurs parents abandonnent : éviter les avortements, réduire le nombre des infanticides au profit du nombre des abandons et même le nombre des abandons au profit du nombre des secours temporaires, tel est son résultat.

En effet l'installation du bureau ouvert ne paraît pas avoir amené, comme on semblait le redouter, un accroissement du nombre des abandons, bien au contraire : beaucoup de femmes qui se présentaient dans les différents bureaux d'assistance avec l'intention bien arrêtée d'y laisser leur enfant ont cédé aux exhortations et aux conseils des dames préposées aux admissions et ont accepté le secours qui leur était offert afin de leur permettre de remplir elles-mêmes leurs devoirs maternels.

Dans le département de la Gironde, le nombre des enfants nouveau-nés admis dans le service, avait été de 379 en 1904, il n'a été que de 286 en 1905. A la suite de cette constatation, M. Goyet, inspecteur départemental, ajoute dans son rapport au conseil général ⁽¹⁾ : « L'organisation et le fonctionnement du bureau ouvert n'ont pas produit les résultats que redoutaient les alarmistes, car malgré la facilité apportée aux abandons, ceux-ci ont diminué de 93 sur l'exercice précédent. En revanche, le but de la loi du 27 juin 1904 a été atteint, car, ainsi qu'on l'a vu plus haut, le nombre des enfants secourus temporairement s'est accru dans une notable proportion » ⁽²⁾.

Il faut considérer en outre que la Gironde contient une ville importante dans laquelle fonctionne une maternité très bien organisée ; ce département était donc exposé, d'après les craintes que nous avaient inspirées les règles nouvelles du domicile de secours, à voir s'accroître le nombre des admissions par le fait des femmes étrangères au département venant faire leurs couches à Bordeaux et y abandonner leurs enfants. Nous voyons qu'il n'en est rien et que, corrigée par l'offre des secours temporaires, la nouvelle détermination du domicile de secours n'a pas eu pour résultat de surcharger outre mesure le budget du service. Nul doute que dans les autres départements l'application de notre loi n'ait amené les mêmes résultats.

La réorganisation de la tutelle des enfants assistés réalise elle aussi un progrès remarquable : elle est désormais confiée au préfet et exercée par l'inspecteur départemental assisté d'un conseil de famille. L'antinomie qui existait sous l'empire de la loi de pluviôse an XIII entre la tutelle administrative exercée par l'inspecteur et la tutelle légale appartenant aux

⁽¹⁾ Rapport de M. F. Goyet, 1905, p. 10 et 11.

⁽²⁾ Il y avait eu 978 enfants reconnus en 1904 contre 1.328 en 1905.

commissions administratives a donc disparu. Seuls les inspecteurs qui visitent les enfants dans leurs différents placements, qui connaissent leurs aptitudes au travail, leur caractère, leurs goûts, étaient capables de les diriger moralement, de les protéger, de leur choisir un métier; si on ne leur a pas donné l'attribution de la tutelle, c'est que malgré la compétence indiscutable de ces fonctionnaires, on a craint qu'ils n'eussent pas l'autorité suffisante pour assumer cette lourde charge, tandis que soutenus par la toute-puissance incontestée du préfet derrière laquelle ils se retranchent, puisqu'ils ne sont que ses mandataires, ils ont maintenant en mains les pouvoirs nécessaires pour exercer avec fruit cette partie de leur tâche.

Remarquons toutefois qu'en ce qui concerne l'inspection des Enfants-Assistés, il serait à souhaiter que le contrôle de l'administration centrale s'exerçât d'une façon plus étroite, afin de faire disparaître les abus que nous avons signalés sur ce point.

Il faut à tout prix obtenir de certains inspecteurs qu'ils accomplissent avec plus de zèle leurs tournées de visite des pupilles, car si, « dans la majorité des départements, cette partie du service est faite avec une conscience à laquelle il est juste de rendre hommage..., dans quelques-uns on a constaté que certains inspecteurs avaient une tendance fâcheuse à sacrifier la partie active du service à la partie sédentaire, qu'ils semblaient préférer les travaux de bureau aux tournées d'inspection » (1). Aucun des systèmes proposés pour mettre fin à cet état de choses ne nous semble capable de couper le mal dans la racine; il serait pourtant urgent de trouver la solution de ce problème, car nous croyons pou-

(1) Annexe au *Journ. off.* du 25 août 1905, p. 147.

voir affirmer que la loi de 1904 ne donnera tous les effets qu'on est en droit d'en attendre, que le fonctionnement du service ne s'approchera de la perfection que lorsqu'on aura obtenu des inspecteurs qu'ils visitent les enfants dans leurs placements aussi consciencieusement et aussi souvent que le nombre de pupilles dont ils ont la charge le leur permettra.

En ce qui concerne les tarifs minima édictés par l'art. 55, il est regrettable que le législateur ne les ait point encore établis; certains conseils généraux, se conformant à l'esprit de notre loi, ont augmenté le taux de leurs secours et de leurs pensions :

« Le conseil général de la Marne », écrit M. Porak en 1906, « a délibéré sur l'application de cette loi. Il a relevé dans la proportion du double : les secours alloués aux filles-mères, les primes de légitimation, les secours destinés à éviter les abandons des enfants légitimes... Dans le département de l'Ain on a élevé les tarifs conformément à la loi... » ⁽¹⁾. Mais toutes les assemblées départementales ne se sont pas laissées aller à des sentiments aussi généreux; elles attendent le tableau des tarifs minima pour s'y conformer et jouissent pendant ce temps d'une situation exceptionnelle, continuant à accorder des secours dérisoires et à donner des prix de pension notamment insuffisants. Il est vivement désirable qu'un tel état de chose prenne fin le plus vite possible et que les prescriptions de la loi de 1904 soient ramenées à exécution sur tous les points du territoire.

Telle est l'économie générale de la nouvelle loi sur le service des Enfants-Assistés; de l'ancienne organisation elle a conservé tout ce qui était bon et n'a introduit en somme qu'un petit nombre de réformes, qui, toutes, concourent à

(1) Rapport de M. Porak, année 1905, p. 92 à 94.

l'amélioration matérielle et morale des services de l'Assistance infantile.

Trop peu de temps s'est écoulé depuis la mise en vigueur de cette loi pour qu'on ait pu se rendre un compte exact de la valeur des innovations qu'elle a introduites, mais il ne semble pas téméraire d'affirmer qu'elle met entre les mains des préfets et des inspecteurs de l'Assistance une arme sûre pour obliger les conseils généraux à doter suffisamment le service des Enfants-Assistés et pour leur permettre de faire de leurs pupilles des gens sains et honnêtes, des citoyens sur lesquels la patrie puisse compter.

VU : *Le Professeur, Président de la thèse :*

J. BENZACAR.

VU : *Le Doyen :*

H. MONNIER.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Bordeaux, le 14 mai 1907.

Le Recteur de l'Académie :

R. THAMIN.

Les visas exigés par les règlements ne sont donnés qu'au point de vue de l'ordre public et des bonnes mœurs (Délibération de la Faculté du 12 août 1879).

BIBLIOGRAPHIE

- ANNUAIRE STATISTIQUE. — Ministère du travail et de la prévoyance sociale, direction du travail, année 1905. Paris, 1905.
- BATAULT (Charles). — Du placement, de l'entretien et de l'éducation des Enfants-Assistés (Thèse). Paris, 1899.
- BAUDRY-LACANTINERIE. — Précis de droit civil, I, 8^e édit. Paris, 1902.
- BULLETIN OFFICIEL du ministère de l'intérieur, années 1839, 1848, 1888, 1889, 1901, 1904, 1905, 1906, 1907.
- DURUY (Victor). — Histoire des Romains, IV. Paris, 1874.
- DUVERGIER. — Collection complète des lois, décrets, ordonnances, règlements, avis au conseil d'Etat, 2^e édit. Paris, 1834.
- ECONOMISTE FRANÇAIS, années 1877-1878.
- FUZIER-HERMAN. — Répertoire général alphabétique du droit français, au mot *Enfants-Assistés*, XX. Paris, 1900.
- FLEURY-RAVARIN. — De l'assistance communale en France. Paris, 1885.
- GOYET (Léon). — Le domicile de secours des enfants assistés (Thèse). Lyon, 1905.
- JOURNAL OFFICIEL :
- Projet de loi déposé par M. Constans; exposé des motifs au sénat. Sénat, Doc. parl., 1892, ann. 27, p. 94.
 - Rapport du directeur de l'Assistance publique au ministre de l'intérieur sur la révision de la législation concernant les enfants assistés. Sénat, Doc. parl., 1892, ann. 5, p. 113.
 - Rapport du conseil supérieur de l'Assistance publique présenté par M. Brueyre, au nom de la première section. Sénat, Doc. parl., 1892, ann. VI, p. 130.
 - Délibération du conseil supérieur de l'assistance publique. Sénat, Doc. parl., 1892, ann. VII, p. 152.
 - Texte proposé par le conseil supérieur de l'Assistance publique. Sénat, Doc. parl., 1892, ann. VIII, p. 182.
 - Rapport de M. Théophile Roussel. Sénat, Doc. parl., 1900, ann. 283, p. 514.
 - Avis de la Commission des finances, par M. Bizarelli. Sénat, Doc. parl., 1902, ann. 30, p. 55.
 - Rapport supplémentaire de M. Strauss. Sénat, Doc. parl., 1904, ann. 25, p. 18.
 - Première délibération au sénat. Sénat, Déb. parl., 1903, p. 1447.
 - Deuxième délibération au sénat. Sénat, Déb. parl., 1904, p. 229.

- Dépôt du projet de loi exposé des motifs à la chambre des députés. Chambre, Doc. parl., 1904, ann. 1628, p. 280.
- Rapport de M. Bienvenu-Martin. Chambre, Doc. parl., 1904, ann. 1675, p. 573.
- Discussion et adoption à la chambre des députés. Chambre, Déb. parl., 1904, p. 1435 et 1461.
- Rapport présenté au ministère de l'intérieur par le service central de l'inspection générale des services administratifs. Annexe au *Journal officiel* du 23 août 1905.
- Rapport de M. Strauss au nom de la commission chargée d'examiner le projet de loi tendant à modifier les art. 13, 14 et 15 de la loi du 27 juin 1904 sur le service des Enfants-Assistés. Sénat, Doc. parl., 1906, ann. 330, p. 767.
- LALLEMAND (Léon). — Histoire des enfants abandonnés et délaissés. Paris, 1885.
- La question des enfants abandonnés et délaissés au XIX^e siècle. Paris, 1885.
- LAVONDÈS. — Etude sur les diverses catégories d'enfants assistés. Thèse, Montpellier, 1904.
- LOIS NOUVELLES. — *Revue de législation et de jurisprudence*, Emile Schaffhauser, années 1889 et 1904.
- MONNIER (Alexandre). — Histoire de l'Assistance publique dans les temps anciens et modernes. Paris, 1866.
- PANDECTES FRANÇAISES. — Nouveau répertoire de doctrine, de législation et de jurisprudence; au mot « *Assistance publique* », IX. Paris, 1886.
- PAGES LIBRES, journal hebdomadaire, n° du 2 avril 1904.
- PELLEFORT (vicomte de). — Etudes municipales sur la charité bordelaise. Bordeaux, 1873.
- RAPPORT de M. Delage, inspecteur des Enfants-Assistés, au préfet de la Gironde, année 1903. Bordeaux, 1904.
- Année 1904. Bordeaux, 1905.
- RAPPORT de M. Goyet, inspecteur départemental de l'Assistance publique, au préfet de la Gironde, année 1905. Bordeaux, 1906.
- RAPPORT annuel de la commission permanente de l'hygiène de l'enfance par M. le Dr Porak, rapporteur, présenté à M. le Ministre de l'intérieur année 1905. Paris, 1906.
- RECUEIL des lois et des arrêts, J.-B. Sirey, année 1899.
- RECUEIL de circulaires et instructions émanées du ministère de l'intérieur, année 1790 à 1839. Paris, 1850.
- RHÈM (Charles). — Les enfants abandonnés (thèse). Paris, 1903.
- RÉPERTOIRE administratif des maires et des conseillers municipaux, années 1904 et 1906.
- Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*. Paris, 1904.
- Revue générale d'administration*, t. II, année 1904.
- Revue pénitentiaire* (Bulletin de la Société des prisons), année 1894.
- TRAITÉ théorique et pratique d'assistance publique, par H. Derouin, A. Gory et F. Wors. Paris, 1900.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	1
CHAPITRE I. — <i>Législation en vigueur avant 1904.</i>	
Différents textes régissant le service des Enfants Assistés. Nécessité d'une réforme. Historique de la loi du 27 juin 1904.	6
CHAPITRE II. — <i>Diverses catégories d'enfants assistés.</i>	
Age maximum pour l'admission. Enfants secourus. Enfants en dépôt. Enfants en garde. Enfants trouvés. Enfants abandonnés. Orphelins pauvres. Enfants maltraités. Enfants délaissés ou moralement abandonnés	12
CHAPITRE III. — <i>Admission des enfants.</i>	
Le Tour. Ses avantages et ses inconvénients. Admission réglementée. Admission à « bureau ouvert ». Système établi par la loi de 1904. Substitutions d'enfants. Etablissements dépositaires.	44
CHAPITRE IV. — <i>Tutelle des pupilles.</i>	
Tutelle exercée par les commissions administratives. Inconvénients. Attribution au préfet. Délégation à l'inspecteur départemental. Conseil de famille. Manutention des deniers pupillaires. Causes qui mettent fin à la tutelle de l'administration. Emancipation. Remise aux parents. Remise d'essai. — Tutelle officieuse.	63
CHAPITRE V. — <i>Placement et surveillance.</i>	
Court séjour de l'enfant à l'établissement dépositaire. Placement à la campagne. Secret du lieu de placement. Enfant en nourrice. Enfant en sevrage. Obligations des nourrices et des gardiens, leur salaire. Primes de survie. Allocations diverses. Mise en apprentissage des pupilles. L'inspecteur départemental. Les médecins-inspecteurs. Appréciations sur le placement et la surveillance	83
CHAPITRE VI. — <i>Administration.</i>	
Le service est-il départemental ou national? Le préfet: ses pouvoirs. Inspecteurs, sous-inspecteurs, commis d'inspection. Secret professionnel. Organisation spéciale du département de la Seine. Inspection générale du service.	116

CHAPITRE VII. — *Régime financier.*

Décret du 19 janvier 1811. Loi du 5 mai 1869. Réformes introduites par la loi du 27 juin 1904. Dépenses d'inspection. Dot des pupilles. Participation de l'Etat, du département et des communes aux dépenses. Domicile de secours des enfants assistés. Ses inconvénients. Classement des dépenses dans le budget départemental. Dépenses obligatoires. Tarifs minima	128
CONCLUSION.	159

